

# ANALISIS CSIS

## Studi Pembangunan Politik, Pertumbuhan Ekonomi, dan Kerja Intelektual

### PENGANTAR REDAKSI

### ARTIKEL

Studi Pembangunan Politik:  
Dari Modernisasi ke Demokratisasi

Pertumbuhan Ekonomi:  
Survei Ekonomi Politik dan Indonesia

Harga Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia

Gerakan Massa, Fragmentasi Elit, Tanggapan  
Penguasa dan Transisi Menuju Rezim Demokrasi

- Intelektual dan Kerja Intelektual

### ANALISIS PERISTIWA

- Antara *Status Quo* dan Pembaruan  
Menjelang Sidang Umum MPR 1998

### DOKUMEN

- Kegiatan-kegiatan Diplomati ASEAN  
di Asia Pasifik



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bando, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# ANALISIS CSIS

TAHUN XXVII, NO. 2, APRIL-JUNI 1998

## Daftar Isi

**Pengantar Redaksi** 98

### Artikel

- Studi Pembangunan Politik: Dari Modernisasi ke Demokratisasi  
*N.T. Budi Harjanto* 99
- Pertumbuhan Ekonomi: Survei Ekonomi Politik dan Indonesia  
*João Mariano Saldanha* 126
- Harga Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia  
*Nurdjaman Arsjad* 140
- Gerakan Massa, Fragmentasi Elit, Tanggapan Penguasa dan Transisi Menuju Rezim Demokrasi  
*Kusnanto Anggoro* 152
- Intelektual dan Kerja Intelektual  
*Daoed Joesoef* 164

### Analisis Peristiwa

- Antara *Status Quo* dan Pembaruan  
Menjelang Sidang Umum MPR 1998  
*Babari* 183

### Dokumen

- Kegiatan-kegiatan Diplomatik ASEAN di Asia Pasifik  
*Faustinus Andrea* 191

## Pengantar Redaksi

**A**NALISIS terbitan kali ini adalah yang kedua sejak Jurnal ini ditetapkan sebagai Jurnal triwulan mulai bulan Januari 1998 yang lalu. Pengurangan frekuensi terbit dari enam kali menjadi empat kali setahun dimaksudkan agar dapat diperoleh lebih banyak waktu di dalam mempersiapkan penerbitannya. Oleh karena itu dari segi bobotnya, Jurnal ini diharapkan dapat semakin memenuhi harapan pembaca. Penyajian tulisan-tulisan yang relevan dengan situasi mutakhir yang terjadi di masyarakat adalah salah satu contoh usaha yang terus-menerus akan dilakukan untuk meningkatkan aktualitas Jurnal ini.

Pada tulisan pertama *Budi Harjanto* akan membahas "Perkembangan Studi Pembangunan Politik" sebagai perangkat teoretis yang bermanfaat untuk memahami faktor-faktor penting dalam suatu proses pembangunan politik. Selanjutnya, pada Survei tentang Ekonomi dan Politik, *João Mariano Saldanha* membahas paradigma-paradigma pertumbuhan ekonomi. Dalam tulisan yang berjudul "Pertumbuhan Ekonomi: Survei Ekonomi Politik dan Indonesia", penulis juga melakukan tinjauan empiris tentang konvergensi ekonomi selain secara khusus mengestimasi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Bahasan tentang pertumbuhan ekonomi di Indonesia dilanjutkan oleh *Nurdjaman Arsjad* pada tulisan ketiga. Tulisan ini mengkaitkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia dengan faktor-faktor sosial kemasyarakatan dan falsafah Pancasila. Keterkaitan ini diperlukan untuk menekankan aspek keadilan sosial sebagai harga dari sebuah pertumbuhan ekonomi.

Kemudian, di dalam proses pembangunan masyarakat di banyak negara, demokrasi telah dijadikan sebagai bagian penting. Studi pada berbagai negara menunjukkan adanya suatu pola tertentu di samping berbagai penyimpangan di dalam "rute-rute" ke arah pencapaian demokrasi. Di dalam tulisannya yang berjudul "Gerakan Massa, Fragmentasi Elit, Tanggapan Penguasa dan Transisi Menuju Rezim Demokrasi", *Kusnanto Anggoro* mengemukakan pandangan alternatif tentang pentingnya tanggapan penguasa atau respons rezim di dalam proses pembentukan pemerintahan yang lebih demokratis.

Akhirnya, upaya melakukan perubahan di dalam masyarakat yang dilakukan oleh intelektual melalui kerja intelektualnya seringkali diterima secara keliru oleh masyarakat. Kekeliruan ini berpangkal dari kurang dipahaminya berbagai pengertian yang menyangkut peran, tugas maupun proses kerja intelektual. Tulisan terakhir adalah pandangan *Daoed Joesoef* tentang tipe ideal intelektual. Melalui tulisan yang berjudul "Intelektual dan Kerja Intelektual", penulis menggunakan jalan teoretis untuk membangun skema analisis yang dapat diterapkan pada realitas tentang peran dan sumbangan intelektual pada masyarakatnya.

# Studi Pembangunan Politik: Dari Modernisasi ke Demokratisasi

N.T. Budi Harjanto

*Studi pembangunan politik yang berkembang sejak dasawarsa enam puluhan tampaknya makin menemukan momentumnya untuk dikaji lebih lanjut. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari fenomena politik global yang akibat proses modernisasi telah mendorong banyak negara menuju ke tatanan demokrasi. Proses demokratisasi sendiri saat ini masih terus berjalan di banyak negara di belahan dunia. Tema demokratisasi dapatlah dikatakan sebagai tema sentral perubahan dewasa ini, sehingga di dalamnya meliputi banyak aspek. Tulisan ini akan menyoroti perkembangan studi pembangunan politik secara singkat semenjak aliran modernisasi berkembang hingga kajian mengenai teori demokrasi kontemporer. Selain mencoba memetakan perkembangan keilmuan tersebut, tulisan ini juga mencoba untuk menawarkan sejumlah agenda kajian bagi ilmuwan studi pembangunan politik (SPP) secara umum untuk di masa yang akan datang, serta untuk kasus Indonesia pada khususnya.*

**S**TUDI mengenai pembangunan politik telah berkembang pesat sejak dasawarsa enam puluhan. Dipelopori oleh sejumlah ilmuwan muda Amerika Serikat yang melakukan penelitian di banyak negara untuk keperluan disertasi doktornya,<sup>1</sup> studi ini kemudian semakin me-

luas cakupannya, baik cakupan teoretis maupun wilayah penelitiannya. Dalam perkembangannya saat ini, studi pembangunan politik (SPP) dirasa mengalami gejala kemunduran ataupun kelesuan.<sup>2</sup>

Beberapa ilmuwan SPP mencoba menjelaskan fenomena ini dengan mengkaji sejumlah tema besar yang menjadi sorotan ilmuwan politik dalam empat dasawarsa terakhir.<sup>3</sup> Dekade 50-an, yang menonjol adalah

---

<sup>1</sup>Dapat dicatat di sini ilmuwan muda Amerika sebagai pelopor studi pembangunan politik yang merupakan bagian dari studi perbandingan politik adalah kandidat maupun doktor baru. Di antaranya adalah David Apter (1955, 1961); Leonard Binder (1961; 1962); Lucian W. Pye (1956, 1962); James Coleman (1958); Henry Biennen (1967); Dankwart Rustow (1957); Myron Weiner (1957, 1962), dan lainnya. Lihat dalam Gabriel A. Almond, "The Development of Political Development", dalam Myron Weiner and Samuel Huntington, eds., *Understanding Political Development* (Princeton: Princeton UP, 1988): 437. Menurut Herry Eckstein di antara perintis tersebut ada dua ilmuwan yang tampil menonjol melalui karyanya. Yaitu Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", dalam *Political Science Review* 55, 1961, dan Lucian W. Pye, *Politics, Personality, and Nation Build-*

---

*ing: Burma's Search for Identity* (New Haven: Yale University Press, 1962). Periksa Herry Eckstein, "Ide Pembangunan Politik", dalam Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown, *Perbandingan Politik* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1992): 481.

<sup>2</sup>Periksa misalnya Robert C. Bartlett, "On the Decline of Contemporary Political Development Studies", dalam *The Review of Politics*, vol. 58, no. 2, 1996.

<sup>3</sup>Periksa misalnya Karen L. Remmer, "Theoretical Decay and Theoretical Development: The Resurgence of Institutional Analysis", dalam *World Politics*, vol. 50, no. 1, October 1997.

studi mengenai modernisasi. Dekade 60-an dilanjutkan dengan studi pembangunan dan *developmentalism*, kemudian dekade 70-an berkembang studi dependensi. Setelah itu, dekade 80 awal hingga pertengahan 80-an, studi politik bergeser ke fokus mengenai negara (*state*), dan mulai pertengahan 80-an hingga dekade 90-an merupakan dekade studi demokratisasi maupun redemokratisasi. Dalam makalah ini perkembangan studi pembangunan politik akan diuraikan secara singkat mulai dari munculnya revolusi behavioristik, aliran modernisasi, perdebatan klasik pembangunan politik, dan kemudian pada teorisasi demokrasi kontemporer yang merupakan salah satu aspek dalam pembangunan politik.

## Revolusi Perilaku dan Studi Politik

Perkembangan tema besar studi politik seperti itu pada dasarnya tidak terlepas dari revolusi behavioristik dalam ilmu-ilmu sosial sejak dekade 50-an dan kemudian berkembang hingga paradigma Kuhnian mendapatkan pembenaran epistemologisnya. Behaviorisme, berbeda dengan pendekatan-pendekatan keilmuan lain dalam ilmu politik, cenderung lebih analitis dan empiris. Tujuan studi behavioralis ini adalah mempersempit jurang antara teori dan data, agar konsep teoretis memberi arti yang lebih pada data.<sup>4</sup> Dengan menggunakan pendekatan yang lebih ilmiah, aliran ini telah membuka kontroversi dengan aliran sebelumnya yang dianggap tradisional.

<sup>4</sup>Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992): 53.

Perkembangan selanjutnya adalah terjadinya revolusi pasca behavioralis (*post behavioral revolution*), yang oleh David Easton dianggap *future oriented*.<sup>5</sup> Ini sebagai reaksi dari pengembangan studi politik yang secara ilmiah meminjam perangkat analisis dari berbagai ilmu lain. Para teoretisi pasca behavioralis ini berpendapat bahwa perkembangan ilmu pengetahuan akan sangat lambat, sedangkan dalam lapangan politik terjadi perkembangan yang sangat cepat. Ketidakselarasan ini yang kemudian mendorong lahirnya pemikiran politik yang tidak hanya menekankan pada metode, tetapi lebih pada substansi keilmuan. Substansi ini dikaitkan dengan masalah-masalah kontemporer, maupun yang akan terjadi pada masyarakat politik internasional. Seperti masalah klasik mengenai perang dan damai, juga masalah-masalah kemiskinan, keterbelakangan, ketimpangan, ketergantungan, kependudukan, pangan, dan sebagainya.<sup>6</sup>

Hal penting dari revolusi ini adalah diterimanya kenyataan bahwa nilai sangat mempengaruhi proses keilmuan,<sup>7</sup> sehingga pada perkembangannya adalah sulit untuk

<sup>5</sup>Uraian mengenai revolusi pasca behavioral ini mengacu pada tulisan David Easton, "The Revolution in Political Science," dalam *The American Political Science Review* vol. LXIII, no. 4, December 1969, hal. 1051-1061.

<sup>6</sup>Dalam beberapa hal, substansi keilmuan ini kemudian berkembang menjadi isu-isu global. Seperti masalah lingkungan hidup, energi, sumber daya alam, teknologi, maupun alokasi dan distribusi kemakmuran bersama. Pada akhirnya revolusi ini berorientasi pada pembuatan rekomendasi kebijaksanaan/keputusan politik. Periksa Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3ES, 1990): 28.

<sup>7</sup>Easton dengan melakukan sejumlah kajian literatur ilmiah menyimpulkan adanya kaitan antara *value premises* dengan *research interests*. Jika dige-

menciptakan kesepakatan teoretis karena berlainannya nilai-nilai yang dianut para ilmuwan politik. Untuk itu, sebagai solusinya timbul perspektif teoretis/paradigma yang berbeda-beda.

Paradigma ini merupakan konsep dari Thomas Kuhn dalam memahami model perkembangan keilmuan. Secara singkat paradigma ini merupakan aliran pemikiran yang memiliki kesamaan asumsi dasar tentang suatu bidang studi, termasuk kesepakatan tentang kerangka konseptual, petunjuk metodologis, dan teknik analisis.<sup>8</sup>

Dengan mengacu pada tulisan Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*,<sup>9</sup> kita dapat memahami sebuah model perkembangan keilmuan. Menurut pandangan lama, sains (khususnya ilmu kealaman) merupakan satu-satunya bentuk pengetahuan yang paling obyektif (*impersonal*), rasional, dan secara benar mempresentasikan realitas alam dan dunia senyatanya. Dalam pandangan ini, sains juga dimengerti sebagai seperangkat pengetahuan yang secara kumulatif dan linier berkembang terus.

Kuhn menolak pandangan yang dianggap mitos menyesatkan ini. Sebab, menurut Kuhn, bukan kumulasi penemuan-penemuan keilmuan yang terutama menandai pertumbuhan suatu ilmu pengetahuan, melainkan revolusi-revolusi keilmuan. Argumen sentral dalam tesisnya adalah ilmu penge-

tahuan mengalami perubahan-perubahan besar terutama melalui revolusi-revolusi keilmuan. Rasionalitas dan otoritas sains pada dasarnya lebih terletak pada konsensus para ahli yang membentuk suatu komunitas pelaku sains daripada metode penelitiannya yang serba logis, obyektif, dan mengikuti hukum yang sudah baku. Oleh karena itu, elemen irrasionalitas dan subjektivitas mempunyai peranan penting dalam pertumbuhan ilmu pengetahuan.

Untuk memperkuat argumentasinya Kuhn membuat tiga konsep yang secara analitis sangat sentral yaitu paradigma, ilmu pengetahuan normal, dan anomali. Menurutnya, ilmu pengetahuan dalam evolusi pertumbuhannya berada dalam suatu kekuasaan "paradigma" tertentu, yang untuk sementara dapat didefinisikan sebagai pencapaian-pencapaian ilmiah yang secara universal diakui untuk suatu waktu tertentu memberikan model persoalan dan suatu pemecahan bagi suatu lingkungan keilmuan tertentu. Di bawah kekuasaan dan paradigma tertentu, suatu ilmu pengetahuan normal (*normal science*) dalam pemahamannya dilihat sebagai suatu periode di mana penemuan-penemuan keilmuan terjadi.

Normal sains ini, sebagai riset yang telah didasarkan pada suatu pencapaian ilmiah, pada masa lalu oleh beberapa ilmuwan telah diakui memberikan landasan untuk perkembangan keilmuan selanjutnya. Dalam periode ini, ilmuwan bekerja untuk mengartikulasikan dan memperluas paradigma yang sedang berkuasa. Karena penekanannya pada hal tersebut, pada periode ini "anomali" yang berupa fenomena atau hal-hal yang tidak dapat diterangkan oleh paradigma dominan cenderung selalu diabaikan, dan hal ini akan berkembang terus.

---

neralisisir akan tampak adanya perbedaan sudut pandang para ilmuwan dalam menganalisis fenomena yang sama. Perbedaan ini berkaitan dengan nilai-nilai yang dianut para ilmuwan tersebut. Easton, *op. cit.*, hal. 1057.

<sup>8</sup>Periksa dalam Mohtar Mas'oed, *op. cit.*, hal. 8.

<sup>9</sup>Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution* (Chicago: University of Chicago Press, 1970): 1-65.

Anomali yang terus berkembang ini semakin meluas dan menghasilkan sejumlah kesangsian kritis terhadap paradigma yang sedang berkuasa. Maka keadaan ini akan menimbulkan krisis keilmuan, suatu situasi di mana ilmuwan tidak dapat lagi bergantung sumber penjelasan/klarifikasi atas suatu perkembangan. Dalam periode krisis ini, asumsi-asumsi dan premis-premis yang mendasari beroperasinya normal sains dipertanyakan. Krisis keilmuan ini akhirnya memperlemah ikatan-ikatan teoretis para ilmuwan dengan paradigma yang mereka anut, dan akhirnya memunculkan kandidat-kandidat paradigma baru. Kemudian paradigma-paradigma tadi berebut pengaruh untuk menjadi dominan dan berebut hegemoni. Krisis keilmuan berakhir ketika secara revolusioner paradigma yang ada ditinggalkan dan muncul paradigma baru. Demikian satu putaran siklus keilmuan terjadi.

Siklus keilmuan tersebut setidaknya dapat menjelaskan pasang-surutnya aliran pemikiran dalam studi pembangunan. Pada dasarnya jika ditinjau dari sisi sejarah intelektual, maka aliran pemikiran dalam studi pembangunan dipengaruhi oleh dua tradisi pemikiran ilmu sosial kontemporer, yaitu tradisi pemikiran Marxian dan Weberian. Tradisi pemikiran Marxian ini bersumber dari pemikiran Karl Marx, sosiolog besar dari Jerman. Dasar filsafat pemikiran Marx berakar dari tradisi Jerman yang asyik dengan filsafat idealisme dan analisis historis. Konsep George Hegel mengenai *the cyclical historical* mempengaruhi Marx dalam elaborasi teori evolusi masyarakatnya.

Prioritas utama studi Marx adalah mengenai mode produksi (*mode of production*), yakni suatu proses bagaimana masyarakat-masyarakat memenuhi kebutuhan material-

nya. Menurut mode produksi ini merupakan hubungan totalitas antara produksi dengan kekuatan-kekuatan produksi dari anggota-anggota masyarakat, sehingga konsekuensi dari mode produksi ini melahirkan *division of labour*. Pembagian kerja ini melahirkan ketidakmerataan maupun ketidaksejajaran, yang pada sisi lemah menyebabkan kemiskinan dan terjadinya determinasi kelas sosial menjadi *rulers* dan *masses*. Bertolak dari sini, Marx kemudian mengembangkan filsafat pemikirannya seperti *historical materialism*, alienasi, dialektika, mode produksi, kekuatan-kekuatan produksi, hubungan-hubungan produksi, pembagian kerja, struktur kelas, dan perjuangan kelas.<sup>10</sup>

Sedangkan tradisi Weberian bersumber dari pemikiran Max Weber, sosiolog besar dari Jerman. Pemikiran Weber yang berdasar pada rasionalitas sangat dipengaruhi oleh Nietzsche. Weber tertarik sekali dengan rasionalisasi dari tingkah laku yang membuat masyarakat Eropa menjadi besar dan maju. Rasionalisasi ini berjalan dalam institusi birokrasi yang rasional pula. Birokrasi yang rasional ini tidak saja dikembangkan dalam pemerintahan, tetapi juga oleh perusahaan-perusahaan kapitalisme industrial. Dengan demikian birokrasi merupakan mekanisme kontrol *impersonal* yang diberlakukan untuk meningkatkan produksi melalui metode rasional seperti kalkulasi *cost-benefit ratio*, doktrin efisiensi, dan pembagian kerja yang dispesialisasikan.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Uraian singkat lihat Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for Paradigm* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981): 81-9.

<sup>11</sup>Uraian singkat mengenai Weber ini lihat Ronald H. Chilcote, *ibid.*, hal. 89-98.

Dari dua tradisi pemikiran tersebut kemudian berkembang berbagai kajian teoretis mengenai studi pembangunan, termasuk di dalamnya studi pembangunan politik sendiri. Studi pembangunan politik dengan demikian berkembang seiring dengan berkembangnya aliran pemikiran dalam studi pembangunan, yang meliputi aliran modernisasi, dependensi, hingga kajian-kajian mutakhir mengenai demokrasi dan segenap aspeknya. Oleh karena itu tidak mengherankan jika perdebatan klasik mengenai studi pembangunan politik bersinggungan dengan perdebatan yang terjadi di dalam aliran pemikiran modernisasi yang sangat berkembang di tahun 50-an yang berlanjut dengan diskursus mengenai *developmentalism*.

## Modernisasi dan Perdebatan Klasik Pembangunan Politik

Perang Dunia II ternyata membawa dua hasil yang saling kontradiktif. Di satu sisi PD II telah membawa kehancuran di banyak belahan dunia, khususnya Eropa yang mengalami kehancuran paling parah. Di sisi lain PD II membawa banyak kemajuan seperti teknologi persenjataan militer, strategi peperangan, maupun yang lebih khusus lagi khasanah ilmu politik.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Ilmu politik, khususnya yang kemudian berdiri sebagai disiplin ilmu hubungan internasional mengalami kemajuan dan perkembangan yang dinamis dan penuh inovasi terutama setelah berakhirnya Perang Dunia II. Hal ini ditandai di antaranya dengan dominannya paradigma realis, menggesur paradigma sebelumnya yang dianggap idealis dan bertradisi normatif-utopian. Uraian lebih lanjut periksa Mohtar Mas'ood, *ibid.*, hal. 14-22.

Dengan dimulainya Marshall Plan,<sup>13</sup> Amerika secara eksplisit telah menunjukkan kekuatan dominannya pada dunia. Marshall Plan ini berlangsung hampir bersamaan dengan terjadinya perluasan gerakan komunisme sedunia serta lahirnya banyak negara-bangsa baru di wilayah Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Ketiga hal ini telah memacu banyak ilmuwan Amerika untuk mengembangkan pemikiran taktis dan konseptual mengenai pembangunan.

Mengacu pada referensi keberhasilan pembangunan di Amerika dan pengalaman Eropa, segolongan ilmuwan tersebut kemudian mengembangkan aliran pemikiran yang kemudian terkenal dengan label modernisasi. Secara implisit teoretisi modernisasi membangun kerangka teori dan tesisnya dengan ciri-ciri pokok sebagai berikut.<sup>14</sup> *Pertama*, modernisasi merupakan proses revolusioner. Hal ini merupakan konsekuensi langsung dan adanya masyarakat tradisional dan modern yang berbeda dan kontradiktif satu sama lain. Perubahan yang terjadi dari tradisi ke modernitas melibatkan masalah perubahan total dan radikal dalam pola-pola hidup manusia. *Kedua*, modernisasi merupakan proses yang rumit. Proses ini melibatkan perubahan hampir di semua bidang pemikiran dan tingkah laku manusia serta sekurang-

---

<sup>13</sup>Marshall Plan merupakan program bantuan ekonomi Amerika Serikat untuk pembangunan kembali negara-negara Eropa yang hancur akibat Perang Dunia II. Program ini mempunyai dua fungsi, yaitu untuk membuat perekonomian dunia bekerja (dalam sistem moneter internasional Bretton Woods) dan untuk menahan gerakan komunisme. Periksa Bjorn Hettne, *Development Theory and the Three World* (Essex: Longman, 1990): 46.

<sup>14</sup>Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development, and Politics", dalam *Comparative Politics* III April 1971, hal. 283-322.

kurangnya terdiri dari unsur-unsur: industrialisasi, urbanisasi, mobilisasi sosial, diferensiasi, sekularisasi, perluasan media, peningkatan literasi, dan perluasan partisipasi politik.

*Ketiga*, modernisasi merupakan proses yang sistemis. Perubahan dalam satu bidang/aspek akan membawa perubahan atau setidaknya mempengaruhi bidang/aspek lain. *Keempat*, modernisasi adalah suatu proses global. Walaupun pada mulanya bersumber dari Eropa pada abad kelimabelas dan keenambelas, tetapi sekarang ini telah meluas ke seluruh penjuru dunia. Hal ini disebabkan oleh penyebaran gagasan-gagasan dan teknik-teknik modern dalam kehidupan. *Kelima*, modernisasi merupakan proses jangka panjang. Pada awalnya perubahan masyarakat tradisional memang terlihat revolusioner, tetapi proses modernisasi secara keseluruhan hanya mungkin terjadi dalam proses yang evolusioner sehingga memerlukan jangka waktu yang panjang. Seperti dikatakan oleh Lerner bahwa laju modernisasi ini akan bertambah cepat, akan tetapi waktu yang diperlukan untuk bergerak dari tradisi ke arah modernitas diukur dalam beberapa generasi.<sup>15</sup>

*Keenam*, modernisasi adalah proses yang bertahap, yaitu mulai dari tahap tradisional menuju tahap masyarakat modern. *Ketujuh*, modernisasi merupakan proses homogenisasi (penyamaan). Dengan modernisasi akan terbentuk berbagai masyarakat dengan struktur dan tendensi yang serupa. Sebabnya adalah bahwa modernisasi meliputi gerak menuju interdependensi antara masyarakat-masyarakat politik serta mengarah pada integrasi semua masyarakat.

*Kedelapan*, modernisasi merupakan proses yang selalu bergerak ke depan. Meskipun pada beberapa kasus ada kemungkinan berhenti atau mundur sementara, tetapi proses modernisasi tidak dapat dihentikan. Karena secara keseluruhan pada hakikatnya proses itu merupakan kecenderungan seku-ler, sehingga walaupun laju-laju perubahan akan berbeda secara mendasar antara masyarakat yang satu dengan yang lain, akan tetapi arah gerak perubahan itu sendiri akan tetap sama. *Terakhir*, modernisasi merupakan proses progresif.

Walaupun akibat modernisasi banyak dan mendalam, akan tetapi dalam jangka waktu yang panjang modernisasi tidak dapat dihindarkan, bahkan merupakan proses yang diperlukan. Biaya dan beban masa peralihan pada tahap-tahap awal selalu besar.<sup>16</sup> Na-

---

<sup>16</sup>Sebagai catatan, biaya dan beban dalam pembangunan ini merupakan konsekuensi mutlak dari pelaksanaan pembangunan. Biaya ini harus dipikul oleh masyarakat baik yang menempuh strategi pembangunan sosialis maupun strategi pembangunan kapitalis. Periksa Peter L. Berger, *Pyramids of Sacrifice: Political Ethics and Social Change* (Harmondsworth: Penguin, 1977). Sebagai contoh adalah biaya dan beban yang harus ditanggung masyarakat Inggris ketika melaksanakan Revolusi Industri, di mana pabrik-pabrik menyerap tenaga kerja termasuk wanita dan anak-anak, serta mereka mendapat perlakuan yang keras dan jam kerja yang panjang. Dalam lingkungan kerja yang tidak sehat tersebut masih ditambah penderitaan karena kejamnya para pemilik pabrik. Para pemilik pabrik ini memiliki kekuasaan yang mutlak terhadap pekerjaannya dan kewajiban mereka hanyalah dalam hal pengupahan yang juga sangat rendah. Sedangkan dalam strategi pembangunan sosialis seperti di Uni Soviet, biaya dan beban pembangunan/industrialisasi adalah munculnya rejim totalitarian di bawah kendali Partai Komunis. Komunisme ini tidak saja otoriter, tetapi juga menjalankan *weltanschauung totalitarian* yang menimbulkan biaya sosial mengerikan dan sebenarnya tidak perlu. Seperti melalui polisi rahasianya yang memandang perbedaan pendapat sebagai peng-

---

<sup>15</sup>Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (New York: Free Press, 1958): 438.

mun pencapaian suatu tata susunan sosial, politik, dan ekonomi modern akan mampu menghapus beban dan biaya yang besar tersebut. Dalam jangka panjang, modernisasi meningkatkan kesejahteraan manusia, baik kultural maupun material.

Sedangkan secara metodologis, teori ini menggunakan batasan wilayah negara sebagai unit analisisnya. Pada dasarnya teori modernisasi ini merupakan teori transformasi suatu negara, dengan tidak memperhatikan perubahan sosial pada skala regional maupun global. Dengan demikian, apa pun bekal pemahaman teoretisnya, perubahan konsumen modernisasi, baik dalam proses industrialisasi maupun diferensiasi struktural akan dikaji dalam teori modernisasi sebagai perubahan di tingkat nasional.

Teori modernisasi, seperti halnya teori lain, mempunyai kelemahan yang bersumber dari terbatasnya perspektif teoretis, metodologis, atau bahkan kelemahan-kelemahan logika. Menurut Huntington, teori modernisasi ini tidak mampu menggambarkan hari depan modernitas, tetapi hanya menggabungkan keyakinan luar biasa tentang ketepatan masa lalu modernitas.<sup>17</sup> Teori modernisasi

---

khianatan, dan kesalahan sebagai sabotase, sehingga polisi rahasia ini akhirnya menjadi organ penting dalam pelaksanaan *weltanschauung totalitarian*.

<sup>17</sup>Sebagai jawaban dari semangat revisionisme ini pada tahun 1960-an muncul teori-teori *post-modernism*. Teori-teori ini mencoba membahas pengaruh teknologi lebih pada masyarakat modern serta mencoba melakukan *forecasting* terhadap masa depan modernisasi maupun pada masyarakat kapitalisme akhir. Masyarakat baru yang terbentuk dari pengaruh teknologi itu oleh Alain Touraine maupun Daniel Bell disebut sebagai masyarakat pasca industri (*post-industrial society*) atau masyarakat teknokratik atau bisa disebut pula sebagai *the programmed society*. Secara sederhana masyarakat teknokratik menunjuk suatu formasi sosial ketika suatu masyarakat indus-

membenarkan *status quo* di negara-negara Barat seraya membenarkan proses perubahan-perubahan di negara berkembang, tanpa dapat menerangkan bagaimana kelanjutan dari modernisasi di negara Barat. Huntington juga menyampaikan kritiknya bahwa pada umumnya tulisan-tulisan mengenai modernisasi lebih berhasil membedakan batas-batas dan ciri-ciri masyarakat modern dengan masyarakat tradisional daripada menggambarkan proses pergerakan yang terjadi, dari yang satu ke yang lain.

Sedangkan ilmuwan lain yang termasuk dalam kelompok *mainstream*<sup>18</sup> juga memberikan kritiknya. Di antaranya mengenai penentangan asumsi teori evolusi tentang gerak dan arah perkembangan masyarakat. Me-

---

trial telah mencapai puncak integrasi organisasionalnya, sehingga masyarakat tersebut memasuki era *social engineering* dengan semangat efisiensi, rasionalitas, birokrasi, dan saintisme positivistik. Periksa dalam Daniel Bell, *The Coming of Post Industrial Society* (New York: Edisi Penguin Books, 1973): 349. Sedangkan Zbigniew Brzezinski dalam *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, menyebut tentang masyarakat teknetronik yaitu suatu masyarakat yang secara kultural, psikologis, dan ekonomis dibentuk oleh dampak teknologi dan elektronika, khususnya dalam bidang komputer dan komunikasi. Periksa Daniel Bell, *ibid.*, hal 38, atau dalam Huntington, *ibid.*, 1971, di mana Huntington mempunyai keyakinan bahwa baik Bell maupun Brzezinski — yang termasuk dalam aliran optimis mengenai masa depan modernitas — akan memberikan juga kesembilan ciri modernisasi di atas pada transisi modernitas yang terjadi kemudian.

<sup>18</sup>Dapat dicatat di sini di antaranya Reinhard Bendix melalui "Tradition and Modernity Reconsidered", dalam *Comparative Studies in Society and History* vol. IX, 1967, hal. 292-346; S.N. Eisenstadt, "Breakdowns of Modernization", dalam *Economic Development and Cultural Change*, vol. XII, July 1964, hal. 345-67; Joseph R. Gusfield, "Tradition and Modernity: Misplaced in the Study of Social Change", *American Journal of Sociology*, LXXII, January 1966, hal. 351-62.

reka menyangsikan tentang alasan-alasan untuk menjelaskan mengapa negara berkembang harus mengikuti arah pembangunan yang pernah ditempuh oleh negara Barat. Dengan kata lain, teori modernisasi ini sangat *western-oriented* dan adanya konsep-konsep seperti maju, modern, tradisional, maupun primitif hanya merupakan label ideologis untuk mengesahkan superioritas Barat.

Diskursus yang berkembang di antara teoretisi modernisasi mengenai berbagai hal dalam aliran pemikiran ini mempengaruhi pula pandangan banyak ilmuwan politik dalam masalah pembangunan politik. Berbagai ilmuwan modernisasi mencoba menjelaskan dan menggeneralisasi fenomena perkembangan politik di berbagai belahan dunia dari sudut pandang epistemologis, ontologis, maupun historis yang beragam. Keragaman ini setidaknya tampak dalam perdebatan mengenai apa itu *political development* sendiri.

Di antara ilmuwan politik hingga saat ini kelihatannya belum mempunyai kesepakatan mengenai pengertian pembangunan politik. Hal ini setidaknya dapat dilihat dalam berbagai penulisan dan pembahasan mengenai pembangunan politik yang sering menggunakan istilah-istilah yang berbeda-beda, yang mungkin berisikan konsep yang berbeda-beda pula. Di samping istilah pembangunan politik, seringkali dijumpai pula istilah lain seperti pendidikan politik, pembaruan politik, pengembangan politik, perubahan politik, dan modernisasi politik.<sup>19</sup>

<sup>19</sup>Misalnya, Alfian, *Beberapa Masalah Pembangunan Politik di Indonesia* (Jakarta: LEKNAS/LIPI, 1970), juga *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia: Kumpulan Karangan* (Jakarta: Gramedia, 1986), khususnya Bab XIV, dan *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia: Kumpulan Ka-*

Jika ditinjau dari berbagai kepustakaan tentang pembangunan politik, di antara para ilmuwan Barat sendiri masih terdapat perdebatan mengenai penggunaan maupun penyamaan istilah *political development* dan *political modernization*. Huntington berargumen bahwa perlu membedakan kedua istilah tersebut. Menurutnya penyamaan kedua istilah tersebut akan membatasi secara drastis penggunaan pengertian pembangunan politik berdasarkan "waktu dan ruang", sehingga menjadi terbatas pada suatu tahap evolusi sejarah saja. Di samping itu, mengartikan pembangunan politik sebagai modernisasi politik menimbulkan suatu pengertian yang kompleks dan membingungkan. Selain itu, cenderung membatasi relevansi empirisnya serta menyebabkan kemerosotan politik (*political decay*).<sup>20</sup> Almond dan Powell berargumen lain, yaitu bahwa pembangunan politik merupakan respons sistem politik terhadap perubahan-perubahan dalam lingkungan masyarakat dan internasional, terutama respons sistem terhadap tantangan-tantangan pembinaan bangsa, negara, partisipasi dan distribusi.

Pembangunan politik sendiri, semula dirumuskan berdasarkan istilah-istilah modernisasi politik. Untuk itu Almond dan Powell mengajukan tiga kriteria pembangunan politik, yaitu: diferensiasi struktur, otonomi subsistem, dan sekularisasi kultural.<sup>21</sup> Ketiga kri-

*rangan* (Jakarta: Gramedia, 1986), yang memuat hampir semua istilah di atas, meskipun dalam pengertian yang kurang konsisten.

<sup>20</sup>Huntington, "Political Development and Political Decay", *World Politics* XVII, April 1965, hal. 389-93.

<sup>21</sup>Gabriel Almond and Bingham G. Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1966): 215.

teria ini pun masih dianggap belum mampu menghantarkan pada pemahaman mengenai apa pengertian pembangunan politik yang komprehensif.

Pada tahun 1965, Lucian W. Pye menyusun suatu daftar yang cukup komprehensif, yang memuat sepuluh arti yang dapat dikaitkan dengan pengertian pembangunan politik. Sepuluh arti<sup>22</sup> tersebut meliputi: pembangunan politik sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi, pembangunan politik sebagai ciri khas kehidupan politik masyarakat industri, modernisasi politik, dan operasionalisasi negara bangsa. Pembangunan politik juga berkaitan dengan pembangunan administrasi dan hukum, mobilisasi dan partisipasi massa, pembinaan kehidupan demokrasi, stabilitas dan perubahan yang teratur, mobilisasi dan kekuasaan, serta satu segi dari proses perubahan sosial yang multidimensional.

Selanjutnya Pye mencoba menyimpulkan tema-tema yang berhubungan dengan pembangunan politik seperti: pertambahan persamaan (*equality*) antara individu dalam hubungannya dengan sistem politik, pertambahan kemampuan (*capacity*) sistem politik dalam hubungannya dengan lingkungannya, dan pertambahan pembedaan (*differentiation and specialization*) lembaga dan struktur di dalam sistem politik itu.<sup>23</sup> Menurut Pye keti-

ga dimensi itu senantiasa terdapat pada "dasar dan jantung proses pembangunan".<sup>24</sup> Pye berargumen bahwa partisipasi politik yang pluralistik, pelaksanaan sistem multi-partai, dan kehidupan politik yang kompetitif akan menunjang stabilitas politik dan penghindaran ketegangan yang berlebihan dalam proses pembangunan. Oleh karena itu dalam konteks pembangunan demokrasi, harus senantiasa diupayakan adanya keseimbangan antara *strong government* dengan *ordered authority*.<sup>25</sup>

Lebih lanjut, unsur persamaan dalam pembangunan politik berkenaan dengan masalah partisipasi massa dan keterlibatan rakyat dalam kegiatan-kegiatan politik, baik yang dimobilisir secara demokratis, totaliter, maupun sukarela. Dalam hal ini dituntut adanya pelaksanaan hukum secara universal, di mana semua orang, lemah atau kuat, harus taat kepada hukum yang sama. Demikian pula dalam unsur persamaan ini dituntut adanya kecakapan dan prestasi serta pertimbangan-pertimbangan status yang tidak berdasarkan pada suatu sistem sosial yang tradisional, *ascription* (warisan/turunan), maupun primordial.

Sementara itu, unsur kapasitas dimaksudkan sebagai kesanggupan dari sistem politik, yang tercermin dari output yang dihasilkan, dan besarnya pengaruh yang dapat diberikan kepada sistem-sistem yang lain-

<sup>22</sup>Lucian W. Pye, "The Concept of Political Development", dalam *Annals of the American Academy of Political and Social Science* CCCLVIII (March) hal. 313, yang meneliti kembali sepuluh definisi mengenai pembangunan politik.

<sup>23</sup>Ketiga hal di atas disebut juga sebagai *development syndrome* yang diidentifikasi oleh anggota-anggota *Comparative Politics Committee of the Social Science Research Council (SSRC)*, di mana telah ditelaah secara terinci oleh James S. Coleman

dalam Binder et. al., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971).

<sup>24</sup>Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown, and Co., 1966): 47.

<sup>25</sup>Periksa dalam Lucian W. Pye, "Concepts of Political Development", maupun juga dalam *Aspects of Political Development*. Lihat juga dalam Ronald H. Chilcote, *ibid.*, hal. 272.

nya, seperti sistem sosial dan ekonomi. Kapasitas berhubungan erat dengan prestasi pemerintah dan keadaan-keadaan yang mempengaruhi prestasi itu. Demikian pula kapasitas ini mencerminkan besarnya ruang lingkup dan skala prestasi politik dan pemerintahan selain mencerminkan efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan kebijaksanaan umum, serta mencerminkan pula rasionalitas dalam administrasi dan orientasi kebijaksanaan.

Sedang diferensiasi dan spesialisasi, mencerminkan adanya struktur-struktur dan lembaga-lembaga yang terdapat dalam sistem politik dengan fungsinya masing-masing. Bersamaan dengan diferensiasi bertambah pula pengkhususan fungsi dari beberapa peranan politik di dalam sistem. Akhirnya diferensiasi melibatkan pula masalah integrasi proses-proses dan struktur-struktur yang rumit. Dengan perkataan lain, diferensiasi bukanlah perpecahan dan pengasingan masing-masing bagian dari sistem, melainkan spesialisasi yang didasarkan pada perasaan integrasi keseluruhan.

Ketiga dimensi pembangunan politik di atas, dalam kenyataannya tidak mudah dipertemukan. Ketegangan antara tuntutan akan persamaan, kebutuhan akan kemampuan, dan proses perbedaan yang lebih besar, sudah biasa terjadi. Penekanan yang lebih besar pada persamaan tentu mengganggu kemampuan sistem, demikian pula dengan tuntutan perbedaan, cenderung dapat mengurangi kadar persamaan, karena perbedaan menuntut adanya kualitas dan spesialisasi pengetahuan.

Jadi sebetulnya dapat dibedakan pola-pola pembangunan menurut sistem yang dimiliki masyarakat dalam usaha meninjau segi-segi yang berlainan dari sindrom pemba-

ngunan (*development syndrome*). Dalam pengertian ini, pembangunan bukanlah suatu proses unilinier atau menaik, bukan pula proses yang didasarkan pada pentahapan yang jelas dan tajam, melainkan suatu perkembangan yang ditentukan oleh luas lingkup persoalan yang timbul, baik tersendiri maupun bersama-sama.<sup>26</sup>

Lebih lanjut, Pye mengemukakan bahwa dalam usaha untuk mencari pola dari proses-proses pembangunan yang berbeda ini dan untuk menganalisis berbagai tipe dari masalah ini, perlu diperhatikan: *Pertama*, masalah-masalah persamaan yang biasanya berkaitan erat dengan budaya politik, legitimasi, dan keterikatan pada sistem. *Kedua*, masalah kemampuan yang pada umumnya berkaitan dengan prestasi dari struktur pemerintahan yang memiliki wewenang resmi (*authoritative*). *Ketiga*, masalah perbedaan antara prestasi struktur pemerintahan yang tidak memiliki wewenang resmi (*nonauthoritative*) dengan proses politik dalam masyarakat umumnya.

Oleh karena itu masalah pembangunan politik akan berkisar pada masalah hubungan antara budaya politik, struktur-struktur yang berwenang, dan proses politik pada umumnya. Ketiga unsur pokok pembangunan politik (persamaan, kapasitas, dan perbedaan spesialisasi) saling mengisi. Dengan kata lain, terdapat hubungan timbal-balik baik dalam artian positif (saling menguntungkan) maupun dalam artian negatif (saling tidak menguntungkan).

Sedangkan ilmuwan politik Claude E. Welch lebih suka menggunakan istilah modernisasi politik dalam memahami suatu proses pembangunan politik. Proses modernisa-

<sup>26</sup>Pye, *ibid.*, 1966, hal. 47-48.

si politik menurutnya memiliki tiga ciri pokok, yaitu: peningkatan pemusatan kekuasaan pada negara, dibarengi dengan melemahnya sumber-sumber wewenang kekuasaan tradisional; pembedaan dan spesialisasi lembaga-lembaga politik; peningkatan partisipasi rakyat dalam politik, dan kesediaan individu-individu untuk mengidentifikasi diri dengan sistem politik sebagai suatu keseluruhan. Jadi modernisasi politik pertamanya menyangkut pengalihan secara dramatis pusat wewenang kekuasaan.<sup>27</sup>

Sistem politik yang telah dimodernisasikan menjadi rumit sekali. Modernisasi politik melipatgandakan volume, ruang lingkup, dan efisiensi keputusan-keputusan resmi. Untuk memenuhi tugas-tugas kompleksnya, organ-organ pemerintah harus mengembangkan tingkat diferensiasi struktural dan spesialisasi fungsional yang tinggi.

Aspek ketiga dari modernisasi politik, yakni partisipasi rakyat dalam politik, mungkin merupakan hal yang paling sulit dicapai. Sikap rakyat harus diubah, sifat partisipasi politik harus disesuaikan. Kesadaran yang meluas akan partisipasi dalam politik nasional merupakan ciri dari masyarakat modern. Partisipasi ini sebagian timbul melalui pertumbuhan partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan. Jadi pola-pola modernisasi politik yang teratur mensyaratkan adanya transformasi sikap, yaitu perubahan secara dramatis praktek-praktek sosial dan politik tradisional.

---

<sup>27</sup>Claude E. Welch, "Studi Perbandingan Modernisasi Politik", dalam Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews, *Masalah-Masalah Pembangunan Politik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982): 34. Tulisan ini merupakan bagian pengenalan dalam Claude E. Welch, Jr., ed., *Political Modernization* (Belmont: Wordsworth Publishing Co., 1969).

Di sisi lain, Huntington melihat pembangunan politik sebagai suatu aspek dari adanya modernisasi.<sup>28</sup> Seluruh aspek modernisasi yang relevan dengan masalah-masalah politik dapat diperinci secara tegas atas dua kategori besar. *Pertama*, mobilisasi sosial merupakan proses yang dapat mengakibatkan hancurnya atau terkikisnya komitmen-komitmen utama tradisional mengenai situasi sosial ekonomi dan psikologis. Dalam hal ini, masyarakat berkesempatan mengembangkan pola baru sosialisasi dan tingkah laku. Semuanya itu mengandung arti adanya perubahan sikap, nilai, serta tampilnya harapan-harapan baru anggota masyarakat yang terikat dengan dunia masa silam menuju ukuran hidup baru di dunia modern. Keseluruhan hal tersebut merupakan dampak meningkatnya melek huruf masyarakat, komunikasi, dan penyerapan media massa dan urbanisasi.

*Kedua*, pembangunan ekonomi menunjuk pada adanya perubahan dalam kegiatan ekonomi total dan output masyarakat. Hal ini dapat diukur melalui indeks GNP per kapita, industrialisasi, serta kesejahteraan masyarakat yang tak bisa ditakar secara fisik. Apabila mobilisasi sosial melibatkan pergeseran aspirasi individu, kelompok, dan masyarakat, maka pembangunan ekonomi mengacu pada perubahan kemampuan masyarakat dalam semua hal tersebut. Oleh karena itu, modernisasi akhirnya menuntut semua faktor tersebut secara utuh.

Implikasi modernisasi atas kehidupan politik sangat bervariasi. Huntington mengatakan bahwa modernisasi politik secara alamiah

---

<sup>28</sup>Uraian ini mengacu pada karya Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

dimaksudkan untuk mengubah masyarakat terbelakang menjadi maju. Dihadapkan dengan masalah ini, aspek yang paling penting dari modernisasi politik dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama.

*Pertama*, modernisasi politik melibatkan rasionalisasi kekuasaan, pergantian sejumlah besar pejabat politik tradisional, etnis, keagamaan, kekeluargaan oleh kekuasaan nasional yang bersifat sekuler. Perubahan ini menunjukkan bahwa pemerintahan merupakan produk kerja manusia, bukan hakikat alam atau Tuhan. Tertib sosial yang baik harus mengandung ukuran sumber daya manusia yang tetap sebagai kekuasaan akhir, dan takluk pada aturan hukum positif di atas segala peraturan yang ada. Pembangunan politik membutuhkan penonjolan secara tegas kedaulatan eksternal negara bangsa dalam menangkal pengaruh internasional serta kekuasaan domestik nasional atas kekuatan-kekuatan lokal dan regional. Karenanya, diperlukan integrasi nasional, sentralisasi dan akumulasi kekuasaan lembaga-lembaga pembuat hukum nasional yang berwibawa tinggi.

*Kedua*, pembangunan politik melibatkan pembedaan fungsi politik yang baru dan pengembangan struktur khusus sebagai pelaksanaan seluruh fungsi tersebut. Wilayah kewenangan khusus hukum, militer, administratif dan ilmu pengetahuan menjelma menjadi kawasan khusus yang terpisah dari dunia politik, dan bersifat mandiri, terspesialisasi, namun tetap merupakan lembaga subordinasi dalam melaksanakan semua tugas tersebut. Hirarki administrasi menjadi semakin terperinci dan tegas, kompleks, serta lebih disiplin. Jabatan dan kekuasaan didistribusikan dengan bersandar pada ukuran prestasi kerja, bukan askripsi.

*Ketiga*, pembangunan politik ditandai oleh meningkatnya peran serta politik yang meliputi seluruh lapisan masyarakat. Meningkatnya partisipasi di bidang politik ini dapat meningkatkan kadar kontrol penguasa atas masyarakat, seperti pada negara totaliter atau sebaliknya mempertegas pengawasan massa atas pemerintah, seperti dalam sistem demokrasi. Namun dalam semua negara modern, warga negara secara langsung terlibat dalam mempengaruhi pemerintahan. Rasionalisasi kekuasaan, pembedaan struktur dan partisipasi massa dengan demikian membedakan masyarakat modern dengan masyarakat yang sebelumnya.

Bagaimanapun, tidak tepat menyimpulkan bahwa dalam pelaksanaan modernisasi berarti ada rasionalisasi kekuasaan, pembedaan struktur dan perluasan peran serta politik. Masalah pokok dan yang paling sering dipandang sebagai faktor khusus dalam proses modernisasi politik adalah pergeseran masyarakat tradisional menuju masyarakat modern, sementara modernisasi politik dianggap sebagai aspek dan dampak politik modernisasi sosial, ekonomi dan budaya. Selain itu akibat aspek fundamental dari modernisasi politik, adalah adanya partisipasi di panggung politik yang berlangsung mulai dari pedesaan, kota-kota besar yang dimainkan oleh kelompok-kelompok sosial. Kelompok-kelompok sosial ini meliputi seluruh lapisan masyarakat dan pengembangan prana politik baru, seperti partai politik yang berwenang mengorganisir partisipasi politik tersebut.

Pendapat para ilmuwan politik tentang pembangunan politik, yang telah dikemukakan di atas, menunjukkan adanya kesamaan dalam hal penekanan terhadap aspek atau faktor-faktor apa sajakah yang perlu diper-

hatikan dalam memahami suatu pembangunan politik. Hampir setiap usaha untuk merumuskan generalisasi tentang definisi pembangunan politik memiliki empat pengertian yang sering diulang-ulang, yaitu: rasionalisasi, integrasi nasional, demokratisasi, dan mobilisasi atau partisipasi, dan secara jelas tekanan analisis mereka terletak pada tataran masyarakat. Di samping itu, pendapat para ilmuwan politik tersebut cenderung melihat pembangunan politik sebagai suatu proses yang tidak dapat dilepaskan dari proses modernisasi pada umumnya, dan bersifat multi-dimensional.

### Kritik Epistemologis

Walaupun begitu terdapat juga pendapat yang mengatakan bahwa pembangunan politik merupakan proses yang terpisah dari proses modernisasi politik, meskipun tidak dapat dipungkiri pengaruhnya. Huntington misalnya mengemukakan bahwa mengingat sangat pentingnya hubungan antara mobilisasi dan partisipasi, pada satu pihak, serta tumbuhnya organisasi-organisasi politik, di pihak lain, maka pendefinisian perkembangan politik sebagai institusionalisasi atau pelembagaan dari organisasi-organisasi dan prosedur-prosedur politik adalah sangat penting. Konsep ini dapat diterapkan pada analisis sistem-sistem politik macam apa saja, tidak hanya sistem-sistem politik yang modern.

Konsep ini dapat pula didefinisikan secara teliti, dan paling tidak secara teoretis dapat dipakai sebagai pengukuran. Sebagai suatu konsep, Huntington menolak pendapat terjadinya gerakan satu arah: "kita tahu lembaga-lembaga mungkin merosot dan lenyap tetapi dapat juga tumbuh dan ber-

kembang". Yang paling penting, konsep ini memusatkan perhatiannya pada interaksi timbal-balik antara proses-proses sosial modernisasi pada satu pihak, dan kekuatan, kestabilan, atau kelemahan struktur-struktur politik, tradisional, peralihan, atau modern, pada pihak lain.<sup>29</sup>

Kuatnya organisasi dan prosedur-prosedur politik berbeda-beda sesuai dengan luasnya ruang lingkup dukungan dan tingkat institusionalisasi mereka. Ruang lingkup itu menunjuk pada sejauh mana organisasi dan prosedur-prosedur politik mencakup kegiatan-kegiatan di masyarakat. Kalau hanya sekelompok kecil kelas atas saja yang aktif dalam organisasi/partai politik dan bertindak laku berdasar prosedur sendiri, maka ruang lingkup itu menjadi terbatas. Sebaliknya jika sebagian besar masyarakat secara politis terorganisir dan mengikuti prosedur-prosedur politik, ruang lingkungannya menjadi luas. Lembaga-lembaga adalah pola-pola tingkah laku yang stabil, bermakna dan berulang. Organisasi-organisasi dan prosedur-prosedur berbeda-beda sesuai dengan tingkat pelembagaan mereka.

Dalam hal ini, Huntington memberikan empat pengukuran untuk melihat tingkat pelembagaan, yaitu: *Pertama*, penyesuaian kekakuan (*adaptability rigidity*). Suatu organisasi atau prosedur yang semakin mudah menyesuaikan diri, semakin tinggi tingkat pelembagaannya; sementara organisasi yang tidak dapat menyesuaikan dan makin kaku akan makin rendah tingkat pelembagaannya. Penyesuaian adalah ciri organisasi yang dibutuhkan. Makin banyak tantangan yang timbul dalam lingkungannya serta makin

<sup>29</sup>Huntington, *ibid.*, 1965.

tinggi umurnya, organisasi tersebut makin mudah menyesuaikan diri.

*Kedua*, kerumitan kesederhanaan (*complexity simplicity*). Makin rumit suatu organisasi, makin tinggi tingkat pelembagaannya. Sistem-sistem politik tradisional yang relatif primitif dan sederhana biasanya han-cur dalam proses modernisasi. Sistem-sistem tradisional yang lebih kompleks mungkin menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan baru. Pada akhirnya kerumitan organisasi yang disebabkan oleh perbaikan pelem-bagaan justru akan menunjang atau malahan menghasilkan stabilitas.

*Ketiga*, otonomi ketergantungan (*autonomy subordination*). Dalam hal ini tingkat pelembagaan diukur dari sejauh mana organisasi-organisasi dan prosedur-prosedur politik bebas dari pengaruh pengelompokan-pengelompokan sosial dan tingkah laku sosial lain. Dalam sistem politik yang maju, organisasi-organisasi politik memiliki integritas tegas, yang tidak dimiliki oleh sistem-sistem yang kurang maju. Mereka bebas dari pengaruh kelompok dan prosedur-prosedur nonpolitik lain. Dalam sistem yang kurang berkembang, organisasi-organisasi politik itu mudah dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan nonpolitik. Institusionalisasi politik, dalam artian kebebasan atau otonomi, berarti perkembangan organisasi-organisasi dan prosedur-prosedur politik yang bukan sekadar jadi terompet kepentingan kelompok-kelompok sosial tertentu saja.

*Keempat*, keutuhan perpecahan (*coherence disunity*). Makin bersatu dan utuh suatu organisasi, makin tinggi tingkat pelem-bagaannya; makin besar perpecahannya, makin rendah tingkat pelembagaannya. Tindakan-tindakan konsensus tentu saja merupa-

kan prasyarat bagi kelompok sosial mana pun. Suatu organisasi yang efektif paling tidak menuntut adanya konsensus mengenai batas-batas fungsional kelompok serta prosedur-prosedur untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan tentang pokok-pokok persoalan yang muncul di dalam batas-batas itu.

Pengalaman-pengalaman menunjukkan bahwa tingkat-tingkat pelembagaan adalah berbeda-beda. Mungkin sulit untuk mengukur perbedaan itu, tetapi bukannya tidak mungkin. Hanya dengan mengukur pelembagaan kita dapat menyetujui atau menyangkal hipotesis-hipotesis tentang hubungan antara perubahan-perubahan sosial, ekonomi dan demografi, pada satu pihak, dan variasi dalam struktur politik, pada pihak lain.

Pendapat Huntington di atas, paling tidak telah memberikan gambaran guna memahami suatu proses pembangunan politik dalam suatu sistem politik tertentu, yang mempunyai orientasi kebijaksanaan yang tertentu pula. Oleh karenanya model dan strategi yang ditempuh dalam rangka pembangunan politiknya berbeda-beda juga.

Huntington dan Nelson mengemukakan lima model pembangunan yang berkaitan dengan partisipasi politik ini. Yaitu: model liberal, model bourgeois, model autokratik, model teknokratik, dan model populis.<sup>30</sup> Dalam model liberal, seperti yang dijalankan di Amerika Serikat, pembangunan dan modernisasi diasumsikan akan meningkatkan kekayaan masyarakat, untuk memperbaiki

<sup>30</sup> Huntington and Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge: Harvard University Press, 1976): 20. Secara ringkas periksa Ronald H. Chilcote, *op. cit.*, hal. 281.

*inequality*, kekerasan, dan kurangnya partisipasi politik yang demokratis, yang banyak ditemukan pada masyarakat yang terbelakang.

Model pembangunan *bourgeois* akan memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan politik bagi munculnya kelas menengah baru yang akan menjadi pusat kekuatan bagi pertumbuhan ekonomi perkotaan dan pembangunan lembaga-lembaga pemilihan serta legislatif. Sedangkan dalam model autokratik, pemerintah akan menggunakan kekuatan negara untuk menekan partisipasi kelas menengah serta untuk mengamankan dukungan dari kelas bawah. Model teknokratik bercirikan tingkat partisipasi politik yang rendah tetapi tingkat investasi asing tinggi, di mana partisipasi ditekan untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, dalam model populis menekankan pada partisipasi politik yang tinggi dan adanya pemerataan ekonomi, walaupun itu berjalan bersama-sama dengan laju pertumbuhan ekonomi yang rendah.

Almond dan Powell mengemukakan bahwa sekurang-kurangnya terdapat lima macam strategi pembangunan politik yang dianut oleh negara-negara sedang berkembang, yaitu: strategi otoritarian teknokratik, strategi otoritarian teknokratik egalitarian, strategi otoritarian teknokratik mobilisasi, strategi neo-tradisional, dan strategi populis demokratis.<sup>31</sup>

Strategi pembangunan yang pada umumnya diterapkan oleh kebanyakan negara berkembang setelah PD II adalah sistem populis demokratis. Penampilan atau prestasi dari kebanyakan rezim populis ini adalah: *per-*

*tama*, dalam rezim ini, daya saing modernisasi rendah, proses politik cenderung didominasi oleh sekelompok kecil orang yang memiliki sumber daya dan kemampuan atau ketrampilan untuk partisipasi politik, *kedua*, dalam sistem populis yang agak maju, baik mobilisasi yang dilakukan oleh penentang elit maupun peningkatan partisipasi secara bertahap, menimbulkan tuntutan untuk mengakomodasi partisipasi dan perbaikan distribusi.

Dalam strategi otoritarian teknokratik, lebih diutamakan peningkatan kemampuan pemerintah untuk memelihara tata tertib dan melancarkan pembangunan ekonomi. Strategi ini cenderung meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan perpajakan dan investasi yang mendukung industri, melalui disiplin kerja, dan memberikan kesempatan investasi yang menguntungkan kepada modal asing. Meskipun dapat meningkatkan pendapatan per kapita, tetapi keuntungan kenaikan pendapatan cenderung dinikmati oleh golongan kaya saja. Dalam strategi otoritarian teknokratik egalitarian, adanya protes ditekan, namun kelonggaran atau kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan diberikan juga kepada kaum buruh dan tani. Demikian pula dalam strategi ini laju pertumbuhan kelas menengah diperlambat. Dilihat dari struktur politik, peranan partai ditekan, media massa dikontrol, demikian pula dengan kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok eksekutif dan birokrasi dalam strategi ini sangat berperan.

Dalam strategi otoritarian teknokratik mobilisasi, yang umumnya digunakan di negara-negara komunis, parpol dijadikan sebagai alat untuk memobilisasi rakyat maupun menekan masyarakat serta sebagai sarana membuat dan melaksanakan kebijaksa-

<sup>31</sup>Periksa dalam Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *ibid*.

naan-kebijaksanaan pemerintah. Dalam strategi ini peningkatan kemampuan pemerintah lebih diutamakan, sedang rakyat dimobilisasi untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijaksanaan yang telah ditetapkan dan kurang dilibatkan dalam proses pembuatannya.

Dalam strategi neo-tradisional, tingkat pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, industrialisasi, dan kemampuan baca tulis rendah. Demikian pula dengan tingkat kemampuan pemerintah, distribusi, dan partisipasi politik juga rendah. Usaha pembangunan lebih tertuju kepada pengenalan teknologi dan lembaga-lembaga militer, yang memungkinkan kelompok penguasa meraih dan mempertahankan kekuasaannya.

Kritik dari Huntington khususnya mengenai modernisasi yang bisa mengarah pada kemunduran politik telah membuka diskursus keilmuan lebih lanjut. Argumen Huntington tersebut telah membuka suatu kemungkinan lain dalam memandang proses pembangunan politik, modernisasi, dan demokratisasi. Ketiga hal tersebut meskipun diyakini mempunyai hubungan yang positif, dengan adanya gugatan Huntington tersebut dapat dipandang sebaliknya.

Meskipun perdebatan masih berlangsung terus, dari beberapa konsep yang dipaparkan di atas terlihat adanya kesejajaran maupun kontradiksi di antara ilmuwan studi pembangunan politik (SPP) mengenai konsep pembangunan politik. Secara ringkas, setidaknya dapat ditarik suatu garis pemikiran, bahwa pada dasarnya pembangunan politik merupakan suatu usaha/proses, baik secara bersamaan maupun terlepas dari proses modernisasi. Tujuannya untuk menciptakan suatu kehidupan politik dalam suatu sistem

politik tertentu, yang di dalamnya terdapat upaya penciptaan *equality*, *capacity*, dan perbedaan secara spesialisasi fungsi-fungsi dalam sistem politik tersebut. Di dalam upaya ini, seringkali dikaitkan dengan demokratisasi, rasionalisasi, integrasi nasional, partisipasi, atau mobilisasi, yang semuanya itu mempunyai trajektori teoretis untuk mengembangkan kekuatan masyarakat.

Dalam perkembangan diskursus keilmuan kontemporer, masalah demokrasi menjadi kajian yang menonjol. Tema utamanya adalah perubahan, baik perubahan dari rezim otoriter menuju rezim demokratis, maupun redemokratisasi. Studi demokrasi ini mendapatkan aktualitasnya seiring dengan semakin cepatnya laju globalisasi yang dalam bidang politik setidaknya mempunyai dua pengaruh penting. *Pertama*, membawa internasionalisasi dan penyebaran nilai-nilai serta pemikiran demokrasi, termasuk di dalamnya masalah HAM. Hal ini secara lebih jauh akan membawa masalah kedaulatan dan legitimasi negara yang harus berhadapan dengan perlakuan negara terhadap individu warga negaranya.

*Kedua*, semakin berkurangnya kemampuan negara untuk mengontrol dan mempertahankan loyalitas individu warga negara.<sup>32</sup> Hal ini karena intensitas kontak dan kepentingan semua pihak yang terlibat dalam globalisasi dan yang menyebabkan afiliasi politik dan budaya tidak lagi terbatas pada lingkup nasional. Akibatnya individu maupun kelompok bisa melepaskan diri dari ikatan dan batasan waktu, tradisi, dan tempat tertentu untuk kemudian membentuk

<sup>32</sup>James N. Rosenau, "New Dimensions of Security", *Security Dialogue*, vol. 25/3 (September 1994): 265-273.

berbagai kelompok atau opsi-opsi baru tentang identitas kelompok atau sosial, yang mana proses ini berada di luar kontrol pemerintah.<sup>33</sup>

## Teori Demokrasi Kontemporer

Demokratisasi merupakan tema sentral perubahan ekonomi-politik dunia dewasa ini. Di dalam proses ini tercakup berbagai persoalan yang saling berkaitan satu sama lain. Sebagai suatu tema sentral, demokratisasi telah menjadi obyek studi yang sangat luas rentang pembahasannya. Ada yang menekankan pada pendekatan atau masalah nilai dan budaya politik,<sup>34</sup> tingkat-an modernisasi-demokrasi,<sup>35</sup> struktur sosio-

ekonomi,<sup>36</sup> masalah *civil-society*,<sup>37</sup> pilihan-pilihan strategi demokrasi,<sup>38</sup> institusi-institusi,<sup>39</sup> model maupun bentuk baru demokrasi,<sup>40</sup> dan lain sebagainya.

Kegiatan penteorian ilmuwan SPP yang terfokus pada masalah demokratisasi ini juga tidak dapat dilepaskan dari adanya indikasi pergeseran fokus analisis dari sisi masyarakat (*society*) ke sisi negara (*state*). Dari pemaparan mengenai perdebatan klasik konsep pembangunan politik di depan, setidaknya tampak bahwa para ilmuwan politik menaruh perhatian besar pada pengembangan kekuatan masyarakat sebagai prasyarat untuk mendorong berkembangnya demokrasi liberal. Pengembangan kekuatan masyarakat misalnya melalui pembentukan sistem kepartaian yang mendukung sistem parlementer yang bertanggung jawab kepada rakyat, menjadi trajektori teoretis untuk

<sup>33</sup>David Held, *Democracy and Global Order* (Cambridge: Polity Press, 1995): 125-6.

<sup>34</sup>Pembahasan klasik mengenai budaya politik dan demokratisasi dapat ditemukan pada karya Gabriel Almond and Sydney Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little, Brown, 1963). Sedangkan mengenai perdebatan nilai-nilai dan demokrasi, dapat ditemui pada karya-karya: Francis Fukuyama, "Confucianism and Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 2 (2) April 1995; Clark Neher, "Asian Style Democracy", *Asian Survey*, vol. 34 (11), 1994; Kim Dae Jung, "Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-democratic Values", *Foreign Affairs* 73(6), 1994.

<sup>35</sup>Periksa rangkaian 26 studi kasus yang dikompilasi dalam, Larry Diamond, Juan J. Linz, dan Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries*, volume 2: *Africa*, volume 3: *Asia*, dan volume 4: *Latin America* (Boulder: Lynne Rienner, 1988 dan 1989). Volume satu berisi pembahasan mengenai perkembangan teori dan kesimpulan dari proyek prestisius ini, berjudul *Persistence, Failure, and Renewal*. Sedangkan untuk 10 studi kasus terpilih terdapat dalam Larry Diamond, Juan J. Linz, dan Seymour Martin Lipset, eds., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder: Lynne Rienner, 1990).

<sup>36</sup>Periksa misalnya karya klasik Barrington Moore, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

<sup>37</sup>Periksa karya Giuseppe Di Palma, "Legitimation from the Top to Civil Society", *World Politics*, 44 (October 1991); Larry Diamond, *The Democratic Revolution* (London: Freedom House, 1992).

<sup>38</sup>Periksa misalnya, Donald Share, "Transition to Democracy and Transition Through Transition", *Comparative Political Studies* vol. 19 no. 4 (Januari 1987); maupun juga rangkaian studi komparatif pengalaman transisi demokrasi di Amerika Latin dan Eropa Selatan yang diterbitkan dalam 4 jilid buku oleh Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins UP, 1986).

<sup>39</sup>Periksa misalnya Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins UP, 1994).

<sup>40</sup>Periksa David Held, *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1990); David Held, ed., *New Forms of Democracy* (London: SAGE, 1986).

mencapai masyarakat yang modern dan demokratis. Analisis ditekankan pada masyarakat dan malahan diduga di sisi masyarakat inilah terletak variabel independen bagi pengembangan demokrasi.

Namun dengan munculnya gugatan dari Huntington dalam artikelnya *Political Development and Political Decay* yang telah dibahas di muka, para ilmuwan politik *behavioralistik* kemudian mencoba mencari variabel independen lain bagi pengembangan demokrasi. Gugatan tersebut telah menggugurkan beberapa asumsi dasar teoretisi modernisasi tentang demokrasi. Di banyak negara berkembang sebagaimana dicatat Huntington tersebut, masyarakat justru semakin kehilangan kekuatannya. Bahkan lembaga-lembaga pendukung suatu pemerintah yang dalam hal ini berarti kekuatan-kekuatan masyarakat sendiri tidak mampu memaksa pemerintahnya untuk tunduk terhadap kepentingan mereka. Oleh karena itu, asumsi teoretisi modernisasi masa 50-an bahwa negara tergantung pada kekuatan pendukungnya, yaitu masyarakat dan sekadar wasit bagi permainan politik, yang dinamikanya datang dari berbagai kelompok kepentingan masyarakat, menjadi gugur.

Sebagaimana layaknya siklus Kuhnian, tekanan analisis pun bergeser ke tingkat negara (*state*), setelah tingkat masyarakat mendapat banyak kritikan.<sup>41</sup> Para analis dan

terutama pengeritik teori modernisasi melihat bahwa ternyata negara juga mempunyai otonomi relatif yang sangat besar.<sup>42</sup> Negara bukan sekadar penengah konflik sosial dan kepentingan di masyarakatnya semata, namun justru seringkali begitu otonom dan aktif dalam menentukan dinamika perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya dan hankam.

Dari titik balik tersebut, negara kemudian dipandang para analis politik sebagai variabel pemilah bagi berbagai hal yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, khususnya menyangkut demokratisasi. Dalam kaitan inilah pendekatan institusional-struktural menjadi mengemuka dalam menjelaskan fenomena sosial-politik. Model negara otoriter-birokra-

---

dalam *Monthly Review Press* ini kemudian menemukan bentuknya dalam konsep *dependensi*. Frank disebut-sebut sebagai ilmuwan yang bertanggung jawab terhadap penyebaran awal teori ini pada masyarakat internasional. Sedangkan juru bicara kelompok ini yang terkenal adalah Paul Baran bersama dengan Fernando Henrique Cardoso, Henry Magdoff dan Sweezy. Periksa karya-karya seperti Theotonio Dos Santos, "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America", dalam H. Bernstein, ed., *Underdevelopment and Development* (Harmondsworth: Penguin Books), 1973; Andre Gunder Frank, "Capitalism and Underdevelopment in Latin America", dalam *Monthly Review*, New York, 1967; Andre Gunder Frank, "Latin America: Underdevelopment or Revolution", dalam *Monthly Review*, New York, 1969; Dos Santos, "The Structure of Dependency" dalam *American Economic Review* LX May, 1970; maupun kajian kontemporeranya seperti Robert A. Packenham, *The Dependency Movement: Scholarship and Politics in Development Studies* (Cambridge: Harvard UP, 1992).

<sup>42</sup>Konsep otonomi relatif negara ini dikembangkan oleh sejumlah ilmuwan beraliran kiri dengan mengacu pada teori politik Marxis yang secara khusus menekankan analisis hubungan antara negara dengan kelas dominan. Sebagaimana dicetuskan pertama kali oleh Nicos Poulantzas melalui kar-

---

<sup>41</sup>Pergeseran ini dapat dipahami dari kritik ilmuwan strukturalis yang menentang sejumlah besar asumsi teoretisi modernisasi, dan terutama kegagalan teori modernisasi menjelaskan perkembangan sejarah penting dalam pengalaman pembangunan di beberapa negara Amerika Latin yang mengalami kegagalan. Kritikan kaum strukturalis yang tergabung dalam kelompok *North American Monthly Review*, karena seringkali mereka menulis

tik yang digagas oleh Guillermo O'Donnel<sup>43</sup> dari kajiannya mengenai otoritarianisme di Amerika Latin misalnya, kemudian menjadi kerangka pemikiran baru bagi banyak ilmuwan politik dalam memandang bagian lain dunia.<sup>44</sup> Negara, sebagai suatu konsep politik yang sudah lama kembali tampil dengan kemasan baru, mampu menggeser kon-

---

yanya *Pouvoir Politique et Classes Sociales* (Paris: Francois Maspero, 1968), konsep ini berakar pada pendekatan strukturalis Marxisme, yang mengasumsikan bahwa kehidupan politik akan ditentukan terutama oleh kepentingan ekonomi yang termanifestasikan dalam *class domination* dan *class struggle*. Pembahasan singkat konsep ini dan sumbangan Poulantzas dengan bagus ditulis oleh Christian Anglade and Carlos Fortin, "Accumulation, Adjustment and the Autonomy of the State in Latin America", dalam *The State and Capital Accumulation in Latin America*, vol. 2, edited by Christian Anglade and Carlos Fortin (London: MacMillan, 1990), Bab 8.

<sup>43</sup>Guillermo O'Donnel, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: Institute for International Studies, University of California, 1973). Untuk kritik dan tinjauan teoretis model ini periksa, David Collier ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton UP, 1979). Varian lain dari perkembangan model ini adalah munculnya model *corporatism* yang lebih menekankan pada perbedaan antara pluralisme dan pola-pola keterkaitan kehidupan yang didominasi negara. Periksa misalnya, Howard J. Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1981); James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: Pittsburgh UP, 1977); Kenneth Paul Erickson, *The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics* (Berkeley: University of California Press, 1977).

<sup>44</sup>Periksa misalnya, Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971* (Jakarta: LP3ES, 1989) yang merupakan hasil dari disertasinya di Ohio State University; Huag Baeg Im, "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea," *World Politics* 39 (January 1987); William Crowther, "Philippine Authoritarianism and the International Economy", *Comparative Politics* 18 (April 1986).

sep politik kontemporer seperti *political system*-nya David Easton yang dikreasikan untuk menghindarkan analisis politik dari kekakuan institusional yang legal-formal. Pergeseran dan diskursus keilmuan ini digalakkan dan direkam secara bagus oleh Theda Skocpol dan sejumlah koleganya.<sup>45</sup>

Meskipun demikian, pergeseran tekanan analisis ke pendekatan yang berpusat pada negara (*state-centric*) dalam memahami *political outcomes* ini tidak membawa perubahan yang fundamental bagi pendekatan-pendekatan teoretis yang sudah mapan. Pendekatan tersebut sekadar mencerminkan perdebatan antara kaum kulturalis dengan kaum strukturalis dalam memandang suatu proses perkembangan politik secara umum, dan khususnya dalam perkembangan demokratisasi di berbagai belahan dunia. Oleh karena itu, pada pertengahan 80-an, kajian pembangunan bergeser pada perdebatan antara demokratisasi dan reformasi yang berorientasi pasar (*marked-oriented reform*) dalam proses global.

Diskursus keilmuan ini sekaligus menandai optimisme baru agenda pengkajian demokrasi, sesudah mengalami warna pesimistis dan konservatif di era 70-an. Seiring dengan runtuhnya otoritarianisme dan tegaknya kembali demokrasi di Portugal, Spanyol, Yunani, dan kemudian pada awal dan pertengahan 80-an di Peru, Bolivia, Argentina, Brazil, Filipina dan beberapa lagi mengikutinya, agenda penelitian demokratisasi sangat diwarnai optimisme. Apalagi dengan

---

<sup>45</sup>Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," dalam Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge UP, 1985).

runtuhnya Uni Soviet dan beberapa negara komunis di Eropa Timur akhir 80-an, kajian tersebut semakin mendapatkan momentumnya baik dalam tema maupun wilayah kajiannya. Ilmuwan seperti Held mengorganisir koleganya untuk melakukan penteorian mengenai bentuk-bentuk baru demokrasi,<sup>46</sup> Stephan mengorganisir beberapa ilmuwan lain untuk merevisi konseptualisasi mereka tentang Brazil,<sup>47</sup> Sartori menyambut kegairahan baru tersebut dengan merevisi bukunya yang membahas demokrasi secara teoretis-ontologis,<sup>48</sup> dan di Palma secara optimistik — paling tidak dari judulnya — merespons dengan karyanya *To Craft Democracy*<sup>49</sup> yang memandang demokratisasi sebagai *crafting* aliansi-aliansi politik di dalam proses transisi.

Selain itu, kegairahan tersebut tampak dari berlanjutnya kajian mengenai demokrasi dari berbagai sudut pandang maupun konseptualisasinya. Adam Przeworski misalnya, menggunakan konsep *hardliners* dan *softliners* untuk mengembangkan model

<sup>46</sup>David Held, ed., *New Forms of Democracy* (London: SAGE, 1986), David Held, *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1990).

<sup>47</sup>Alfred Stephan, ed., *Democratizing Brazil* (Princeton: Princeton UP, 1989).

<sup>48</sup>Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham N.J.: Chatham House, 1987).

<sup>49</sup>Giuseppe di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley, Ca.: University of California Press, 1990). Semua karya mengenai demokrasi dan transisi demokratisasi tersebut mempunyai semangat yang sama, yaitu bahwa jalan demokatis adalah pilihan yang realistis dan mungkin bagi masyarakat dunia dewasa ini. Periksa juga Mohtar Mas'ood, "Teorisasi Demokrasi: *The State of the Art*", makalah pada Seminar Nasional "Perkembangan Ilmu Sosial dan Pengembangan Demokrasi di Indonesia" (Yogyakarta, 18 September 1991): 7.

*game-theoretic* dalam menganalisis kejatuhan rezim otoritarian.<sup>50</sup> Donald Share dan Scott Mainwaring menawarkan pendekatan transaksional yang berawal dari konsepsi Linz mengenai perbedaan antara kelompok pembaharu yang dikontrol oleh pemimpin yang berkuasa, dengan *rupturas*, yang artinya oposisi berada dalam kendali kekuasaan.<sup>51</sup> Micheal Burton, Richard Gunther, dan John Higley memperluas pengertian *democratic consolidation* dengan konsep *elite settlements* dan *elite convergence*.<sup>52</sup> Kemudian Huntington, ilmuwan politik yang pada awalnya beraliran neo-konservatif,<sup>53</sup> menawarkan

<sup>50</sup>Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York, Cambridge UP, 1991); dan Adam Przeworski, "Games of Transition", dalam Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnel, and Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992).

<sup>51</sup>Donald Share and Scott Mainwaring, "Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", dalam Wayne Selcher, ed., *Political Liberalization in Brazil: Dilemmas and Future Prospects* (Boulder: Westview Press, 1986).

<sup>52</sup>Periksa Michael G. Burton and John Higley, "Elite Settlements", *American Sociological Review* 52 (1987): 295-307; John Higley and Richard Gunther, eds., *Elite and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge: Cambridge UP, 1992).

<sup>53</sup>Periksa dalam Samuel P. Huntington, "Conservatism as an Ideology" *American Political Science Review* (June, 1957):454-73. Di artikel tersebut ia memberikan batasan tersendiri terhadap konservatisme. Ia mengidentifikasi komponen-komponen konservatisme antara lain meliputi tekanan terhadap pentingnya agama, satu pandangan organik tentang masyarakat, pengutamaan komunitas daripada individu, penekanan atas ketidakseadajaran peradaban maupun umat manusia, dan kepercayaan bahwa usaha untuk memperbaiki kejahatan seringkali justru membawa pada kejahatan yang lebih besar. Oleh karenanya, sebagaimana pemikir konservatif lainnya, Huntington tentu tidak sependapat

diskursus demokratisasi gelombang ketiga yang menekankan tahap-tahap transisi.<sup>54</sup>

Kebangkitan kembali tema demokratisasi ini mendorong pergeseran analisis yang kembali menekankan sisi masyarakat. Namun kali ini konseptualisasi mengenai institusionalisasi yang dianggap mewakili masyarakat tidak terbatas pada partai politik semata, tetapi melibatkan juga aktor lain seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGO). Keberadaan lembaga-lembaga tersebut dan asosiasi-asosiasi sosial lain dalam masyarakat yang merupakan bagian dari *civil-society* dianggap berperan secara signifikan dalam proses demokratisasi. Hal ini banyak ditunjukkan oleh berbagai penelitian yang menyatakan bahwa aktor masyarakat ini mempunyai kemampuan memobilisasi dukungan tidak hanya dari lingkup domestik semata, namun juga dari lingkup internasional. Oleh karenanya LSM dan *civil society* secara luas mendapat tempat dalam agenda penelitian dan penteroran demokrasi.<sup>55</sup>

Penekanan pada peranan masyarakat dalam agenda penteroran demokratisasi ini juga memunculkan kesamaan kesimpulan di antara ilmuwan SPP tersebut dalam berbagai karyanya. Faktor struktural yang sebelumnya menjadi pusat perhatian bergeser

misalnya dengan adanya multipolarisme, sebab Barat dipandang lebih dibanding non-Barat.

<sup>54</sup>Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991). Di sini Huntington menawarkan tiga konsep untuk memahami demokratisasi, yaitu *transformation*, *transplacement*, dan *replacement*.

<sup>55</sup>Periksa misalnya, John Keane, *Democracy and Civil Society* (London: Verso, 1988); Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1995).

ke faktor elit.<sup>56</sup> Perilaku elit politik menjadi variabel yang signifikan dalam menjelaskan transisi ke demokrasi sejak tumbangnya rezim otoriter di Spanyol maupun Portugal. Bahkan ilmuwan SPP aliran strukturalis seperti O'Donnell dan Schmitter pun mulai mengajukan argumen seperti perilaku, perhitungan, dan pakta elit secara luas akan menentukan terjadi tidaknya proses keterbukaan menuju demokrasi dalam segala hal.<sup>57</sup> Argumen seperti ini jelas memiliki paralelitas dan kesamaan dengan argumen ilmuwan SPP aliran kulturalis lain seperti Linz, Diamond, dan Stephan<sup>58</sup> yang sebelumnya mereka kritik habis-habisan. Pada dasarnya mereka meyakini proposisi bahwa tumbuhnya demokrasi sangat dipengaruhi oleh kemampuan para politisi/elit untuk menghasilkan reformasi ekonomi dan inova-

<sup>56</sup>Penekanan ini tampaknya seperti kembali pada diskursus demokrasi tahun 60-an, di mana ilmuwan seperti Pye yakin bahwa demokratisasi akan sangat ditentukan oleh keberadaan politisi populer yang merupakan elit dalam suatu kekuatan masyarakat politik. Politisi populer ini menjadi *the critical key to democracy*, sebab merekalah yang menjalankan fungsi artikulasi dan pengelompokan kepentingan masyarakat serta memfasilitasi modernisasi dan demokratisasi sehingga dapat menghindarkan ketegangan maupun konflik di masyarakat. Periksa Pye, *op. cit.*, 1965: 85.

<sup>57</sup>Periksa dalam O'Donnell and Schmitter, "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies," dalam Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead, *op. cit.*, jilid 4: 19.

<sup>58</sup>Linz, Diamond dan Stephan sendiri mencoba menjelaskan kejatuhan dan kebangkitan kembali demokrasi tidak dengan menekankan pada variabel konflik kelas maupun kendala ekonomi, namun dengan memfokuskan perhatian pada perilaku elit dan kepemimpinan mereka. Periksa karya-karya mereka sebelumnya yang sering mengkritik ilmuwan aliran strukturalis seperti O'Donnell maupun Schmitter yang dianggap terlalu bertumpu pada variabel struktural saja, meskipun mereka tidak mengatakan bahwa variabel itu tidak penting.

si kelembagaan dalam rangka mengatasi kendala lingkungan struktural yang ada.<sup>59</sup>

Teori demokrasi kontemporer dengan penekanan pada faktor elit tersebut pada beberapa hal sebenarnya akar pemikirannya dapat dilacak secara langsung pada karya Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy" yang diterbitkan tahun 1970.<sup>60</sup> *Pertama*, aktor kunci dalam proses transisi adalah elit politik, baik yang di dalam pemerintahan maupun oposisinya dan bukan lagi kelompok-kelompok kepentingan, organisasi massa, gerakan sosial, atau kelas-kelas tertentu dalam masyarakat. *Kedua*, aktor-aktor tersebut secara tipikal dibedakan menurut orientasi mereka terhadap perubahan rezim (misal *hardliners-softliners*, moderat-ekstrem) dan menurut kepentingan yang berakar pada struktur dan kondisi ekonomi maupun peranan institusionalnya. *Ketiga*, aktor-aktor tersebut berperilaku strategis, tindakan-tindakan mereka dipengaruhi oleh

tingkat penilaian mereka terhadap saingan maupun sekutunya sendiri. Terakhir, demokratisasi merupakan hasil dari negosiasi, baik secara eksplisit maupun implisit.<sup>61</sup>

Dengan penekanan pada faktor elit ini, maka teori transisi demokrasi menaruh perhatian besar dalam hal model, strategi, maupun taktik.<sup>62</sup> Dalam hal ini, kalangan ilmuwan yang mengikut pemikiran Robert Dahl berpendapat bahwa gradualisme, moderasi, dan kompromi merupakan kunci menuju keberhasilan transisi menuju demokrasi. Di pihak lain, ada yang mengajukan argumen bahwa proses transisi menuju demokrasi tidak jarang disertai atau terjadi dalam suasana tindak kekerasan karena proses tersebut berlangsung dalam suasana mobilisasi dan ketidaksabaran akibat berbagai krisis ekonomi, sosial-politik, maupun faktor dominan lainnya.

Oleh karena itu untuk lebih memperjelas pemahaman mengenai strategi maupun taktik demokratisasi, Share mengajukan suatu tipologi transisi dari otoritarianisme ke demokrasi.<sup>63</sup> Pola-pola transisi menuju demokrasi yang diajukan oleh Share tersebut didasarkan pada dua kriteria umum, yaitu keterlibatan pemerintah yang sedang berkuasa serta jangka waktu berlangsungnya proses tersebut. Hasilnya adalah tipologi sebagai berikut:

<sup>59</sup>Diamond, Linz dan Lipset, *op. cit.*, 1990: 15 secara tegas menyatakan bahwa: "... *regime performance and viability ... are the outcome in part of the policies and choices that political leaders make — acting, to be sure, within the constraints of the structural circumstances they inherit. Even structures and institutions, especially political ones, are shaped by the actions and options of political leaders. The more constraining and unfavorable are the structural circumstances, the more skillful, innovative, courages, and democratically committed must politically leadership be for democracy to survive*".

<sup>60</sup>Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 2 (April, 1970): 337-63. Artikel ini merupakan literatur klasik yang pertama kali secara sistematis membahas transisi demokrasi. Mengenai perkembangan teori demokrasi dan kontribusi Dankwart A. Rustow, periksa *Comparative Politics* 29 (April, 1997) yang merupakan edisi khusus tentang transisi menuju demokrasi untuk mengenang Dankwart A. Rustow.

<sup>61</sup>Periksa Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, "The Political Economy of Democratic Transitions", *Comparative Politics* 29 (April, 1997): 265.

<sup>62</sup>Merujuk pada pendapat di Palma, transisi demokrasi merupakan *a matter of political crafting*, oleh karenanya persoalan strategi dan taktik pun menjadi relevan. Periksa di Palma, *op. cit.*, hal. 8.

<sup>63</sup>Donald Share, "Transition to Democracy and Transition Through Transaction", *Comparative Political Studies* vol. 19, no. 4 (January, 1987): 530.

TIPE-TIPE TRANSISI DARI OTORITARIANISME KE DEMOKRASI

		Demokrasi melibatkan para pemimpin rezim?	
		Ya ( <i>Konsensual</i> )	Tidak ( <i>Non-konsensual</i> )
Kecepatan	Bertahap	Demokratisasi secara bertahap	Transisi melalui Perjuangan revolusioner
	Cepat	Transisi melalui transaksi	Transisi melalui perpecahan: a. revolusi      c. keruntuhan b. kudeta        d. ekstrikasi

Sumber: Donald Share, *Comparative Political Studies*, vol. 19, no. 4 (January, 1987): 530.

Demokratisasi secara bertahap merupakan transisi yang melibatkan para pemimpin rezim yang sedang berkuasa dan berlangsung secara bertahap. Ini merupakan tipe yang paling jarang terjadi dan tidak umum terjadi, kecuali untuk kasus Inggris, negara-negara Eropa Utara, serta beberapa kasus lain. Apalagi pada saat ini dengan semakin majunya komunikasi massa dan efek demonstrasi antarnegara, maka pembukaan proses politik secara bertahap akan lebih sulit terjadi. Makin kecil kemungkinan terjadinya transisi melalui perjuangan revolusioner yang berkepanjangan, di mana kekuatan oposisi tumbuh secara bertahap menghadapi rezim otoriter.

Sementara itu tipe transisi lain yaitu yang melalui perpecahan di dalam rezim otoriter bersifat non-konsensus dan berlangsung secara cepat. Perpecahan ini dapat disebabkan adanya kudeta dari kalangan elit militer atau polisi. Selain itu dapat disebabkan oleh revolusi yang digerakkan oleh kekuatan pro demokrasi; keruntuhan (*collapse*) rezim misalnya karena kalah perang; maupun *extrication*, yaitu ketika rezim otoriter secara tiba-tiba kehilangan legitimasinya dan segera menyerahkan kekuasaan kepada kekuatan oposisi demokratis, seperti yang ter-

jadi di Argentina pasca Perang Malvinas. Tipe transisi melalui perpecahan jelas mengundang bahaya instabilitas politik dan memiliki dua kelemahan. *Pertama*, kondisi bagi terjadinya transisi seperti itu sulit diharapkan muncul pada kasus-kasus pemerintahan otoriter masa kini. Malahan kejatuhan pemerintahan dengan proses seperti itu akan mengundang kerawanan maupun konflik baru di tingkat internasional yang meluas untuk masa kini. *Kedua*, kondisi-kondisi yang memerosotkan legitimasi pemerintah juga bisa menjadi kendala atau penghalang bagi konsolidasi pemerintahan demokratis penggantinya. Konsolidasi pemerintahan demokratis bisa gagal apabila dibebani dengan sejumlah persoalan serius oleh rezim otoriter sebelumnya seperti krisis ekonomi yang parah, kegagalan politik luar negeri, maupun perpecahan dalam masyarakat politiknya.

Oleh karena itu, tipe transisi melalui transaksi dianggap menjanjikan bentuk demokrasi secara cepat dan damai. Namun, untuk dapat menjalankan proses ini dibutuhkan sejumlah persyaratan khusus yang mungkin sulit terpenuhi dalam banyak kasus rezim otoriter dewasa ini. Prasyarat yang mungkin paling sulit adalah adanya kehendak

politik dari rezim otoriter untuk mengambil inisiatif ke arah reformasi politik yang mendukung transisi menuju demokrasi. Ini tentu berlawanan dengan ambisi *status quo* rezim otoriter yang masih menikmati kekuasaannya. Kemudian prasyarat sulit lainnya adalah tuntutan kemampuan rezim otoriter untuk menerapkan transisi melalui transaksi. Elit penguasa dalam rezim otoriter tentu akan berusaha membatasi berbagai tuntutan gerakan demokrasi, atau kalau mungkin menentang demokratisasi karena mengancam kekuasaannya. Sebaliknya, pemimpin gerakan demokrasi pun terkadang tidak akan menerima begitu saja suatu transisi menuju demokrasi yang dipimpin oleh sekelompok pemimpin dari rezim yang baru saja berganti.<sup>64</sup> Demikian pula, transisi tipe ini akan dihadapkan pada masalah mendasar, yaitu apakah sistem otoriter dapat diubah menjadi demokratis hanya melalui transformasi di dalam dan tanpa keruntuhan (*breakdown*) rezim tersebut.

Sementara itu, Munck dan Leff dengan mengambil studi kasus transisi di Amerika Selatan (Latin) dan Eropa Timur membuat tipologi tersendiri mengenai model-model transisi demokrasi.<sup>65</sup> Dalam artikelnya tersebut, Munck dan Leff menawarkan formula alternatif dalam memandang proses transisi. Menurut mereka, transisi menuju demokrasi akan dipengaruhi pula oleh identitas dari pelaku utama perubahan serta strategi yang dipakai oleh pelaku perubahan tersebut. Oleh karenanya ada kemungkinan pro-

ses transisi tersebut akan didorong oleh elit yang berkuasa sendiri, oleh penentang elit yang berkuasa, maupun kombinasi dari keduanya. Berdasarkan pada aspek identitas dan strategi tersebut serta mengambil kasus di dua wilayah, mereka mengajukan suatu tipologi transisi sebagai berikut:

Reformasi dari bawah sebagaimana terjadi di Chile digerakkan oleh kelompok di luar elit berkuasa. Kekuatan tersebut melalui perjuangan dalam kerangka hukum yang ada dan dengan strategi yang akomodatif berhasil mendesak rezim untuk mengadakan plebisit pada Oktober 1988, yang akhirnya dimenangkan oleh kekuatan demokrasi. Model seperti ini sangat jarang terjadi, dan hasilnya pun tidak menjamin terbentuknya sistem politik yang sepenuhnya demokratis. Sebab, kekuatan dari rezim lama dalam beberapa hal masih mendapat konsesi-konsesi tertentu yang dapat menghambat penerapan secara penuh kehidupan politik yang demokratis.

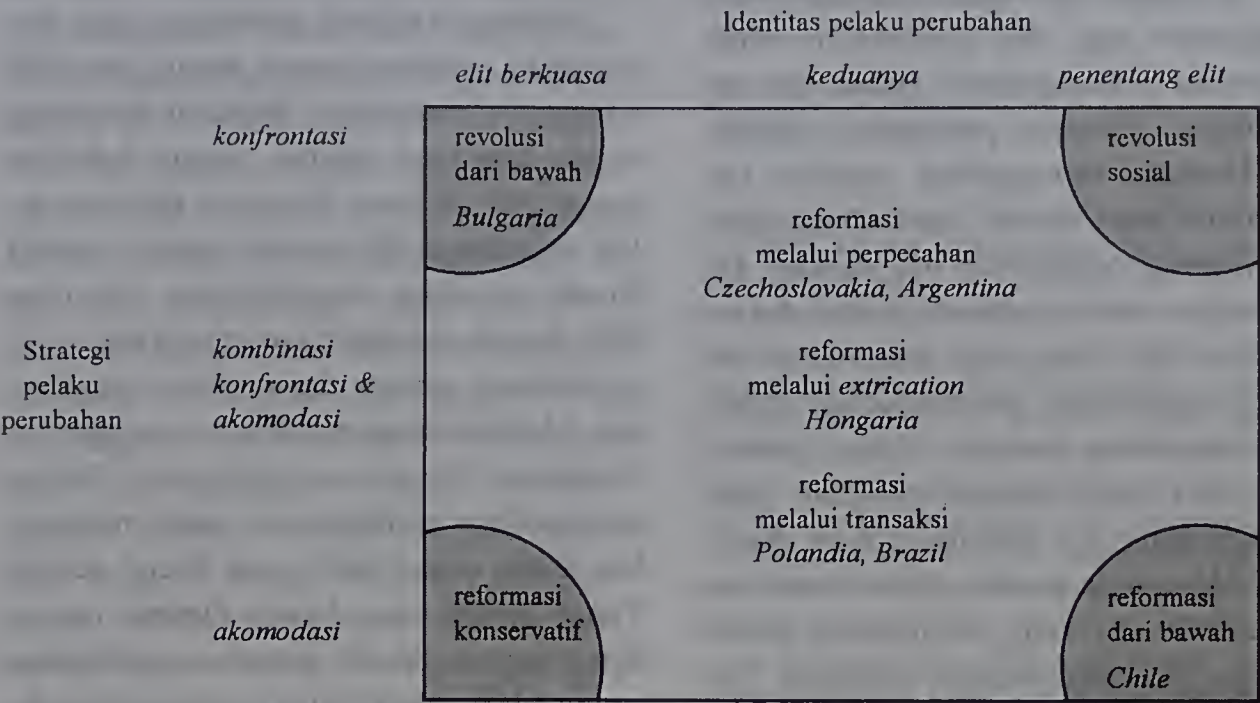
Reformasi melalui transaksi seperti di Polandia maupun Brazil dapat terjadi karena elit penguasa tidak memiliki cukup kekuatan untuk menekan kekuatan demokrasi. Demikian pula sebaliknya, sehingga terjadi negosiasi di antara kedua kekuatan tersebut.

Reformasi melalui *extrication* sebagaimana terjadi di Hungaria merupakan contoh transisi yang dinegosiasikan antara oposisi (kekuatan demokrasi) dengan elit yang berkuasa, yang masing-masing mempunyai kesediaan untuk membuka diri. Oleh karena itu proses ini tidak berlangsung secara rumit dan hanya sedikit mengalami kendala. Hal ini tentu karena kedua belah pihak yang terkait memiliki orientasi pada peru-

<sup>64</sup> Donald Share, *ibid.*, 531-4.

<sup>65</sup> Gerardo L. Munck and Carol Skalnik Leff, "Modes of Transition and Democratization: South America and East Europe in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 29 (April 1997): 343-62.

MODEL-MODEL TRANSISI: KASUS AMERIKA SELATAN DAN EROPA TIMUR



Sumber: Gerardo L. Munck and Carol Skalnik Leff, *Comparative Politics* 29 (April 1997): 346.

bahan yang sama dan strategi mereka pun juga memiliki persamaan.

Reformasi melalui keruntuhan sebagaimana terjadi di Argentina adalah akibat lanjut dari kekalahannya dalam Perang Malvinas yang menyebabkan kelompok-kelompok di masyarakat mulai menentang peranan militer dalam politik. Transisi di Czechoslovakia yang terkenal dengan revolusi ungu, dipicu oleh merebaknya mobilisasi rakyat sebagai respons atas represif rezim terhadap demonstrasi mahasiswa pada bulan November 1989. Pada kedua kasus tersebut, rezim lama tidak mampu lagi menghadapi kekuatan perubahan dari masyarakatnya, dan strategi konfrontasi yang dijalankan oleh kekuatan demokrasi berhasil menumbangkan rezim lama yang otoriter.

Sedangkan revolusi dari atas sebagaimana kasus di Bulgaria terjadi karena faktor eksternal, yaitu keruntuhan komunisme

Uni Soviet. Elit penguasa yang tidak mendapatkan tekanan berarti dari oposisi, serta adanya indikasi Uni Soviet untuk tidak ikut campur tangan lagi dalam urusan domestiknya, membuat sebagian elit penguasa muda di Bulgaria setelah berkonsultasi dengan Gorbachev menjalankan kudeta istana. *Palace coup* ini berhasil menyingkirkan sejumlah pemimpin puncak yang telah kehilangan kepercayaan, dan dengan demikian transisi menuju demokrasi dapat terjadi.

Di samping perkembangan teori transisi, agenda kajian demokrasi masih terus berkembang. Setelah berbagai variabel dalam lingkup domestik mendapat tekanan, beberapa ilmuwan pun mencoba melihat kembali relevansi variabel eksternal, yaitu faktor internasional (perkembangan global) dalam proses transisi. Berkaitan dengan perkembangan global tersebut, Falk misalnya menegaskan relevansi *global*

*setting*<sup>66</sup> bagi pengembangan potensi-potensi demokrasi di tingkat nasional. Falk mengajukan juga dua pendekatan untuk mengamati perkembangan global dan demokratisasi. *Pertama*, pendekatan sistemik yang berusaha menunjukkan relevansi sistem dunia atau sistem regional/subregional. Menurut pendekatan ini, struktur ketimpangan dan hegemoni global dalam beberapa segi tentu akan berkorelasi dengan perkembangan potensi-potensi demokrasi masyarakat nasional. *Kedua*, pendekatan aktor yang berusaha mengkaji dampak aktor-aktor luar terhadap potensi demokrasi. Aktor-aktor tersebut dapat berupa individu-individu yang menduduki posisi strategis (presiden negara adikuasa), organisasi internasional non-pemerintahan (lembaga keagamaan, serikat buruh, jaringan organisasi HAM), lembaga finansial (IMF, World Bank), maupun lembaga politik (seperti PBB).

Dari berbagai perkembangan teori demokrasi kontemporer tersebut, setidaknya tampak indikasi reorientasi para ilmuwan dalam memandang fenomena sosial-politik. Dengan mengamati berbagai kajian demokrasi kontemporer tersebut, reorientasi tersebut termanifestasikan dalam konvergensi dan pandangan mereka yang paralel terhadap peran elit yang dominan dalam fenomena transisi. Hal ini apabila berlangsung terus tentu akan membawa stagnasi dalam kegiatan penteorian demokrasi maupun SPP pada umumnya.

## Penutup

Meskipun kegiatan penteorian yang memusatkan perhatian secara penuh pada SPP tampaknya mengalami kelesuan dibanding kajian demokrasi sendiri, namun bukanlah berarti SPP berhenti. Beberapa ilmuwan dalam arus utama SPP sendiri, seperti Leonard Binder mencoba menghidupkan diskursus SPP dengan menggunakan pendekatan *post-modernisme* sebagai dasar kajian mutakhirnya. Melalui karyanya *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies*,<sup>67</sup> Binder memusatkan perhatiannya untuk memajukan dialog antara Barat yang liberal dengan Timur Tengah yang Islami. Dengan mengikuti *Foucault*, Binder mencoba membedakan secara tajam antara dialog (*conversation*) dengan konfrontasi antara dua hegemoni dan *discursive formations* yang tidak sepadan.

Dalam perkembangannya ke depan, SPP tampaknya akan kembali menemukan momentumnya, seiring dengan berlalunya era transisi serta dimulainya proses globalisasi yang berdampak luas pada keberadaan *nation-state*. Politik pasca transisi merupakan salah satu agenda ilmuwan SPP untuk saat ke depan. Selain itu, fenomena krisis ekonomi regional seperti yang melanda Asia belakangan ini dan dampak politiknya merupakan agenda kajian lain dalam pembaruan teori demokrasi. Demikian pula, kajian-kajian mengenai pelembagaan politik baru, gerakan-gerakan sosial baru, maupun perdebatan "ideologi" baru yang lebih berorientasi pada kemanusiaan maupun pemberdayaan (*empowerment*) *civil society*.

<sup>66</sup>Richard Falk, "The Global Setting and Transition to Democracy," *Alternatives* vol. 8 (1982): 196.

<sup>67</sup>Leonard Binder, *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies* (Chicago: Chicago UP, 1988).

Sedangkan untuk Indonesia, SPP ke depan akan dihadapkan pada sejumlah agenda permasalahan politik baik pada tataran negara maupun masyarakat. Urgensi demokratisasi jelas semakin tidak dapat ditawarkan lagi, apalagi dengan semakin parahnya krisis ekonomi yang melanda sampai saat ini. Untuk itu, reformasi di segala bidang, khususnya politik adalah suatu keniscayaan yang tidak mungkin dihindarkan apabila kita tidak ingin terjerumus ke permasalahan yang lebih besar lagi. Dalam kaitan inilah, masalah seperti prioritas, strategi, dan pelaku reformasi menjadi agenda kajian yang mendesak. Demikian pula pentingnya melakukan kajian implikasi politik dari rezim *gerontocracy*<sup>68</sup> Orde Baru, yang

semakin sarat dengan beban kemunduran di berbagai bidang kehidupannya.

---

sudah berkuasa lama. Politik cenderung menjadi *personalized*, kurang terlembagakan secara baik karena kuatnya pengaruh senioritas dan kepribadian sang pemimpin. Periksa Pye, "China: the Politics of Gerontocracy", dalam Richard J. Samuels, *Political Generations and Political Development* (Lexington: Lexington Books, 1977). Fenomena seperti ini terjadi di berbagai negara. Cina di bawah Mao dan Deng, Kuba di bawah Castro, Singapura dengan Lee Kuan Yew-nya, serta tentunya negara kita. Gagasan ini sendiri tak lepas dari seruan Plato, bahwa politik seharusnya diperuntukkan bagi orang-orang tua yang (dianggap) mempunyai kearifan, kebajikan, maupun tidak punya ambisi tertentu dengan kekuasaan tersebut. Dalam pandangan Plato, politik bukanlah kegiatan fisik yang menuntut stamina besar, tetapi lebih menuntut pikiran-pikiran yang arif dan perspektif ke depan. Dua hal ini dianggap dimiliki orang tua yang karena pengalaman hidupnya akan lebih waskita, bijak dan punya kemampuan, tahu sebelum terjadi.

---

<sup>68</sup>*Gerontocracy* mungkin kurang populer di telinga kita. Istilah ini pada dasarnya untuk menjelaskan fenomena tersentralisirnya kekuasaan politik yang sah di bawah kepemimpinan seorang tua' yang

# Pertumbuhan Ekonomi

## Survei Ekonomi Politik dan Indonesia\*

*João Mariano Saldanha*

*Teori-teori mutakhir pertumbuhan ekonomi menerapkan pengujiannya pada perkembangan ekonomi Indonesia. Paradigma konvergensi ekonomi memandang negara/propinsi yang miskin akan mampu mengejar negara/propinsi yang kaya sebagai akibat pertumbuhannya yang lebih tinggi. Namun menurut paradigma endogen, konvergensi pertumbuhan tak akan terjadi karena pertumbuhan disebabkan oleh dorongan akumulasi ide dan pengetahuan yang tumbuh tanpa batas. Paradigma pertumbuhan lain yang menggunakan data panel menunjukkan bahwa pengeluaran pembangunan merupakan faktor kunci pertumbuhan ekonomi di propinsi-propinsi Indonesia. Ini diukur dengan pengeluaran untuk prasarana ekonomi dan sosial seperti jalan, jembatan dan pendidikan yang mempunyai dampak signifikan bagi pertumbuhan ekonomi. Dengan memasukkan juga efek propinsi dalam persamaan pertumbuhan maka bias estimasi pertumbuhan bisa dikurangi.*

### Pendahuluan

**P**ERTUMBUHAN ekonomi kembali menjadi perhatian para peneliti ekonomi pada pertengahan dekade 1980-an dan seolah-olah meledak pada tahun 1990-an. Studi tentang pertumbuhan ekonomi tersebut beragam, mulai dari yang bersifat rumit dan teknis (Barro and Sala-i-Martin, 1992 and 1995), kesejarahan (Taylor and Williamson, 1997 forthcoming) sampai pada globalisasi (Sachs and Warner, 1995). Hal ini berlainan dengan studi pertumbuhan ekonomi dekade 1960-an yang tidak bertahan selama satu dekade. Dekade selanjutnya stu-

di tentang pertumbuhan ekonomi hampir tidak ada. Kemudian pada pertengahan 1980-an tercatat adanya kebangkitan minat tentang pertumbuhan ekonomi, yang dimulai dengan karya Baumol (1986), Romer (1986) dan Lucas (1988).

Dua paradigma yang muncul hampir bersamaan dalam studi pertumbuhan ekonomi tersebut adalah paradigma konvergensi ekonomi dan paradigma pertumbuhan ekonomi endogen (*endogenous economic growth*). Paradigma konvergensi ekonomi mengatakan bahwa negara atau daerah yang miskin bisa mengejar negara atau daerah yang kaya karena pertumbuhan ekonomi negara miskin yang tinggi (Baumol, 1986, Abramovitz, 1986, Mankiw et. al., 1992, dan Barro dan Sala-i-Martin, 1992). Asumsi dari paradigma ini adalah produksi yang bersifat *constant returns* dan *diminishing marginal productivity*. Sedangkan paradigma pertumbuhan ekonomi endogen mengatakan, bahwa konvergensi

---

\*Pertama disampaikan dalam seminar staf CSIS, Jakarta, 3 Juli 1997. Penulis sangat menghargai komentar kritis dari para peserta seminar tersebut. Sayangnya penulis tidak bisa memasukkan semua komentar dalam studi ini antara lain karena paradigma pengkajian yang berbeda dan variabel yang sulit didapat. Tujuan tulisan ini adalah untuk merangsang pemikiran ke arah pengintegrasian pengkajian di bidang ekonomi dan politik secara empiris di Indonesia.

ekonomi tidak akan terjadi karena pertumbuhan ekonomi yang bersifat *increasing returns*, ketiadaan *diminishing returns to capital*, dan kemampuan mengakumulasi ide-ide baru (Romer, 1986).

Sesudah pendahuluan, survei ini dilanjutkan dengan menguraikan paradigma-paradigma pertumbuhan ekonomi di bagian kedua. Kemudian tinjauan empiris mengenai konvergensi ekonomi di bagian ketiga yang disusul dengan estimasi empiris pertumbuhan ekonomi di Indonesia di bagian keempat. Akhirnya kesimpulan di bagian kelima.

## Paradigma Pertumbuhan Ekonomi

Model dasar teori pertumbuhan ekonomi tahun 1990-an masih bertolak dari paradigma ekonomi neoklasik yang mengatakan, bahwa pertumbuhan ekonomi disebabkan oleh modal, tenaga kerja dan produktivitas total faktor produksi (*total factor productivity*) (Solow, 1957). Bila fungsi produksi sebuah perekonomian berbentuk Cobb-Douglas (dengan ciri-cirinya), maka

$$Y = AK^{\alpha} L^{1-\alpha}$$

di mana Y adalah output, A adalah teknologi (Solow, 1957), K adalah modal fisik, L adalah tenaga kerja, dan  $\alpha$  adalah proporsi (*share*) input. Dalam keadaan kompetitif proporsi ini sama dengan elastisitas output berkenaan dengan modal dan tenaga kerja. Jadi model (1) mengatakan bahwa perubahan output dipengaruhi oleh teknologi, modal, dan tenaga kerja. Perkembangan teknologi yang ditentukan dari luar model dan bersifat *labour augmenting technology* karena peningkatan output akibat perubahan teknologi menyerupai peningkatan output akibat perubahan tenaga kerja. Di samping

perkembangan teknologi yang bersifat eksternal, model (1) juga mengandaikan bahwa tingkat tabungan juga bersifat eksogen.

## Konvergensi Ekonomi

Dua kondisi dasar yang harus dipenuhi untuk terjadinya konvergensi ekonomi adalah: *Pertama*, bagaimana posisi awal perekonomian sebuah negara yaitu apakah pendapatan per kapitanya tinggi atau rendah. Bila pendapatan per kapita rendah, maka produksi rata-rata modal dalam model (2) adalah tinggi karena marginal produknya yang tinggi. Hal ini sesuai dengan hukum ekonomi dasar bahwa semakin sedikit modal semakin produktif modal tersebut dengan faktor-faktor lain adalah tetap. Sebaliknya bila modal yang tersedia banyak, maka marginal produk rendah sehingga produksi rata-rata adalah rendah. Dengan demikian, negara yang miskin bisa mengejar negara yang kaya karena yang miskin tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan yang kaya.

*Kedua*, bagaimana posisi target pendapatan per kapita negara yang bersangkutan (*steady state*). Posisi target tersebut adalah posisi jangka panjang yang memberikan landasan bagi usaha pembangunan ekonomi. Guna mencapai posisi target tersebut tergantung pada bagaimana para pelaku ekonomi mengadakan pilihan-pilihan dan kondisi-kondisi berlainan dari negara atau daerah yang bersangkutan. Pilihan bagi sektor swasta bisa berupa besarnya porsi pendapatan yang ditabung, persediaan tenaga kerja, dan laju pertumbuhan penduduk yang mencakup unsur fertilitas, kelahiran dan mortalitas. Pilihan-pilihan ini tergantung juga dari preferensi dan biaya yang harus diemban (Barro, 1997).

Pilihan bagi sektor publik adalah tingkat pengeluaran (rutin dan pembangunan), tingkat pajak yang dikenakan kepada individu atau badan usaha, distorsi pasar oleh penguasa, mempertahankan aturan hukum (*rule of law*) dan hak milik, dan derajat kebebasan politik dan nilai tukar (*terms of trade*).<sup>1</sup>

Konvergensi ekonomi bisa berlangsung dalam tiga bentuk. *Pertama*,  $\sigma$ -convergence atau konvergensi sigma atau juga disebut konvergensi mutlak (*absolute convergence*) yang ditandai dengan mengecilnya standar deviasi pendapatan per kapita antarnegara atau propinsi. *Kedua*,  $\alpha$ -convergence di mana konvergensi pendapatan per kapita atau produktivitas berlangsung tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor lain tetapi hanya oleh pendapatan per kapita pada awal periode pengamatan. *Ketiga*, konvergensi bersyarat (*conditional convergence*) adalah kebalikan dari konvergensi mutlak yaitu konvergensi pendapatan per kapita atau produktivitas yang dipengaruhi oleh faktor-faktor lain. Konvergensi ini juga dikenal dengan  $\beta$ -convergence.

Proses konvergensi ekonomi bisa dijelaskan dengan mengembangkan model (1) di atas. Dalam bentuk intensif, model tersebut bisa ditulis:

$$y = Ak^{\alpha}, \quad 0 < \alpha < 1, \quad (2)$$

di mana  $y$  dan  $k$ , masing-masing adalah output dan modal per tenaga kerja. Model (2) mempunyai ciri *constant returns to scale*. Nilai  $\alpha$  antara 0-1 adalah kunci terjadinya konvergensi ekonomi.<sup>2</sup> Hal ini berbeda de-

ngan teori pertumbuhan endogen yang mengasumsikan bahwa  $\alpha$  lebih besar dari 1.

### *Pertumbuhan Endogen*

Romer (1986) menawarkan paradigma pertumbuhan endogen yang memiliki tiga elemen dasar. *Pertama*, perubahan teknologi yang bersifat endogen melalui proses akumulasi pengetahuan. Dengan kata lain, perubahan teknologi ditentukan dari dalam model itu sendiri. Di sini pengetahuan dilihat sebagai bentuk baru modal yang berbeda dengan modal fisik (*physical capital*). *Kedua*, penciptaan ide baru oleh sebuah perusahaan, misalnya mempunyai ciri eksternalitas yang positif. Artinya, ide baru tidak bisa dipatenkan secara ketat dan karena itu ide atau pengetahuan baru tersebut secara potensial akan menyebar ke perusahaan lain sehingga akan ikut mendorong juga kemampuan produksi perusahaan lain tersebut. *Ketiga*, produksi barang-barang konsumsi yang dihasilkan oleh fungsi produksi pengetahuan (*stock of knowledge*) dan input-input lain mempunyai ciri *increasing returns* di mana proporsi peningkatan output melebihi proporsi peningkatan pengetahuan dan input-input lain, yaitu  $\alpha > 0$  pada model (2). Artinya, pengetahuan atau ide-ide mempunyai ciri *increasing marginal* produk karena pertumbuhan ide atau pengetahuan tidak mempunyai batas. Ketiga elemen ini -- eksternalitas, *increasing returns* produksi output dan *decreasing returns* dalam produksi pengetahuan baru menjadi titik sentral dari teori pertumbuhan ekonomi endogen.

Secara sederhana, paradigma pertumbuhan endogen dapat diuraikan dalam model (3) berikut,

$$Y = AK, \quad (3)$$

<sup>1</sup>Materi ini akan didiskusikan secara lebih rinci dalam tinjauan empiris konvergensi ekonomi.

<sup>2</sup>Untuk penjelasan lebih teknis lihat Barro and Sala-i-Martin (1992, 1995), Mankiw et. al. (1992) dan Saldanha (1997a).

di mana  $A$  adalah teknologi,  $Y$  dan  $K$  masing-masing adalah output dan modal. Modal dalam hal ini bisa diperluas untuk mencakup juga sumber daya manusia yaitu pendidikan. Implikasi model (3) adalah bahwa sumber daya manusia memungkinkan terjadinya pertumbuhan ekonomi endogen melalui penciptaan ide-ide baru, termasuk juga kegiatan riset dan pengembangan.

### *Paradigma Lain*

Selain paradigma konvergensi ekonomi dan paradigma pertumbuhan endogen, juga berkembang studi empiris lain. Paradigma ini tidak memperhatikan keadaan awal dan posisi target dari perekonomian, tetapi masih digolongkan dalam paradigma neoklasik yang mengasumsikan bahwa pertumbuhan ekonomi didorong oleh faktor-faktor input.

Kunci perbedaan paradigma ini dengan paradigma konvergensi dan pertumbuhan endogen terletak pada pengkajian empirisnya. Data yang digunakan dalam studi ini adalah data panel yaitu *cross-section* dan *times series* untuk berbagai negara (*cross-country*) atau daerah (*cross-state/province*) sedangkan paradigma konvergensi hanya memakai data panel.<sup>3</sup> Faktor-faktor penentu pertumbuhan ekonomi dalam paradigma ini adalah distribusi pendapatan, instabilitas politik, inflasi, pendidikan, dan pengeluaran pemerintah, tetapi kita akan berkonsentrasi pada distribusi pendapatan dan instabilitas politik.

### *Distribusi Pendapatan*

Alesina dan Perroti (1996) menemukan bahwa distribusi pendapatan berdampak ne-

gatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Temuan ini mempunyai implikasi positif dan normatif. Secara positif hasil tersebut membantu menjelaskan perbedaan pertumbuhan ekonomi berbagai negara di dunia. Akan tetapi, secara normatif temuan ini menunjukkan dua hal yang cukup dilematis. Di satu sisi, redistribusi keuangan untuk kepentingan pemerataan pendapatan akan menurunkan pertumbuhan ekonomi. Tetapi di sisi lain, pemerataan pendapatan akan membantu pertumbuhan ekonomi karena bisa menurunkan derajat kerusakan sosial. Dengan kata lain, proyek-proyek yang bertujuan untuk pemerataan pendapatan akan menciptakan stabilitas politik sehingga memungkinkan pertumbuhan ekonomi.

### *Instabilitas Politik*

Secara umum instabilitas politik berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, terlepas dari ukuran instabilitas apa yang dipakai. Alesina et. al. (1996) memakai perubahan pemerintahan sebagai ukuran instabilitas politik. Seringnya pemerintah berubah dalam negara demokrasi, yaitu perubahan dari satu partai ke partai lain yang berbeda falsafah juga akan membawa perubahan pada kebijakan ekonomi. Sehingga akan menghilangkan ciri kesinambungan kebijakan yang berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Barro (1991) dan Barro and Sala-i-Martin (1995) mendefinisikan instabilitas politik dalam bentuk terjadinya revolusi politik atau pembunuhan politik per kapita. Revolusi sosial dan pembunuhan politik mengancam hak milik dalam bentuk perusakan harta benda dan prasarana sosial lain yang berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Temuan tersebut juga dilaporkan oleh Easter-

<sup>3</sup>Masih langka pengujian empiris paradigma pertumbuhan endogen.

ly and Rebelo (1993) dan Tavares and Wacziarg (1996). Instabilitas politik bisa diukur dengan membuat indeks yang mencakup kerusakan sosial dalam bentuk kebrutalan massa, perang saudara dan ketiadaan keteraturan politik. Alesina and Perroti (1996) melaporkan bahwa indeks instabilitas politik berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

## Tinjauan Empiris Konvergensi Ekonomi

Tekanan pembahasan studi ini adalah pada konvergensi ekonomi oleh karena paradigma ini didukung oleh banyak hasil studi empiris baik antarnegara maupun antarpropinsi (Baumol, 1986, Mankiw et. al., 1992, Barro and Sala-i-Martin, 1992 dan 1995, Dowrick and Nguyen, 1989, Saldanha, 1997a dan Jian et. al., 1995). Sedangkan studi empiris mengenai paradigma pertumbuhan endogen masih perlu pengujian secara empiris.

Kerangka dasar paradigma konvergensi ekonomi secara empiris menurut Barro and Sala-i-Martin (1992) adalah:<sup>4</sup>

$$(1/T) \cdot \log (y_{it}/y_{i,t-1}) = a_i - [(1 - e^{-\lambda T})/T] \cdot \log (y_{t-1}) + x_{t-1} + \mu_{io,T} \quad (4)$$

di mana  $y_t$  adalah pendapatan per kapita pada saat pengamatan,  $y_{t-1}$  adalah pendapatan per kapita pada awal periode,  $x_{t-1}$  adalah vektor sejumlah variabel pada awal periode,  $\mu_{io,T}$  adalah *disturbance* yang diasumsikan mempunyai nilai harapan (*expected value*) nol.  $[(1 - e^{-\lambda T})/T]$  adalah koefisien yang menentukan apakah terjadi konvergensi atau tidak. Bila koefisien ini adalah negatif dan

signifikan, maka dikatakan bahwa terjadi konvergensi ekonomi. Model 4 mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi per tahun secara rata-rata tergantung pada pendapatan per kapita dan variabel-variabel lain pada awal periode ( $y_{t-1}$ ). Model tersebut menunjukkan konvergensi bersyarat karena pertumbuhan ekonomi selain dipengaruhi oleh pendapatan per kapita pada awal periode juga dipengaruhi oleh variabel-variabel lain ( $x_{t-1}$ ). Bila  $x_{t-1}$  dikeluarkan dari Model (4) maka hasil pengujian tersebut menunjukkan konvergensi mutlak.

Yang menjadi perhatian pada studi ini adalah konvergensi bersyarat karena konvergensi inilah yang memungkinkan kita untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi sehingga mempunyai implikasi kebijakan. Barro (1997) merangkum berbagai faktor yang menentukan pertumbuhan ekonomi dalam studi tentang konvergensi ekonomi. Hasil studi antarnegara (*cross-country*) itu menunjukkan bahwa posisi awal GDP per kapita, pendidikan tingkat menengah dan perguruan tinggi, angka harapan hidup, fertilitas, konsumsi pemerintah, nilai tukar, inflasi, indeks aturan hukum (*rule of law*) dan indeks demokrasi berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi (Barro, 1997: 13). Oleh karena itu bila salah satu faktor diperbaiki, dikurangi atau ditambah akan berpengaruh secara berarti pada pertumbuhan ekonomi sesuai dengan arah (positif atau negatif) pengaruh tersebut.

Dari semua variabel tersebut di atas, aturan hukum dan demokrasi perlu dilakukan diskusi lebih lanjut karena penggunaan faktor-faktor tersebut dalam persamaan pertumbuhan (*growth equation*) merupakan inovasi se-

<sup>4</sup>Lihat Barro and Sala-i-Martin (1992) untuk uraian teknis kerangka empiris model tersebut.

cara tersendiri dalam literatur pertumbuhan ekonomi. Hal ini semakin penting bila dikaitkan dengan premis, manakah yang menyebabkan yang mana. Artinya, perlukah aturan hukum dan demokrasi ditegakkan lebih dulu guna mendorong pertumbuhan ekonomi ataukah pertumbuhan ekonomi dulu baru mencanangkan aturan hukum dan demokrasi. Hal ini tergantung dari pilihan publik dan kondisi awal negara yang bersangkutan.

### *Aturan Hukum*

Knack and Keefer (1995) mendefinisikan aturan hukum sebagai mencakup kualitas birokrasi, adanya korupsi, kecenderungan pemerintah membatalkan kontrak, risiko pemerintah menasionalisasikan kekayaan swasta (asing atau dalam negeri) dan pemeliharaan secara umum aturan hukum.<sup>5</sup> Konsep ini secara langsung berkenaan dengan iklim investasi dalam hal pelaksanaan hukum, penghormatan terhadap kontrak yang dijalankan dan keamanan terhadap hak milik. Barro (1997) menemukan bahwa perbaikan salah satu indeks dari aturan hukum tersebut akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,5 persen.

### *Demokrasi*

Lipset (1959) mengatakan bahwa hanya dalam masyarakat kaya dengan sedikit orang miskin partisipasi massal dalam politik adalah mungkin, karena mereka mempunyai kemampuan secukupnya untuk mengembangkan sikap menahan diri guna menghindari hasutan-hasutan yang tidak bertanggung jawab (*irresponsible demagogues*). Pandangan tersebut ada benarnya, tetapi itu tidak

mutlak karena negara seperti India dengan banyak orang miskin terbuksi bisa menjalankan demokrasi secara teratur.

Ada beberapa studi telah dilakukan yang menguji keterkaitan antara demokrasi dan pertumbuhan ekonomi. Alesina et. al. (1996) mengatakan bahwa tidak ada bukti empiris antara demokrasi dan pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, Tavares and Wacziarg (1996) menemukan bahwa demokrasi bisa mendukung pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan akses kepada pendidikan, rendahnya ketimpangan pendapatan per kapita, dan rendahnya konsumsi pemerintah. Jadi efek demokrasi terhadap pertumbuhan ekonomi adalah secara tidak langsung yaitu melalui beberapa saluran antara.

Barro (1997) melaporkan bahwa dampak demokrasi terhadap pertumbuhan ekonomi bersifat langsung. Artinya, perubahan tingkat demokrasi mengakibatkan perubahan terhadap pertumbuhan ekonomi. Ukuran demokrasi yang dipakai adalah indikator hak-hak politik warga masyarakat. Gastil (1986-87, ed.) mendefinisikan hak-hak politik sebagai hak untuk berpartisipasi secara berarti dalam proses politik. Dengan demokrasi diartikan bahwa semua orang dewasa berhak untuk memberi suara dalam pemilihan umum dan bersaing untuk menduduki jabatan-jabatan umum (*public office*). Di samping itu wakil rakyat yang terpilih perlu mempunyai hak suara yang menentukan dalam penentuan kebijakan-kebijakan umum.<sup>6</sup>

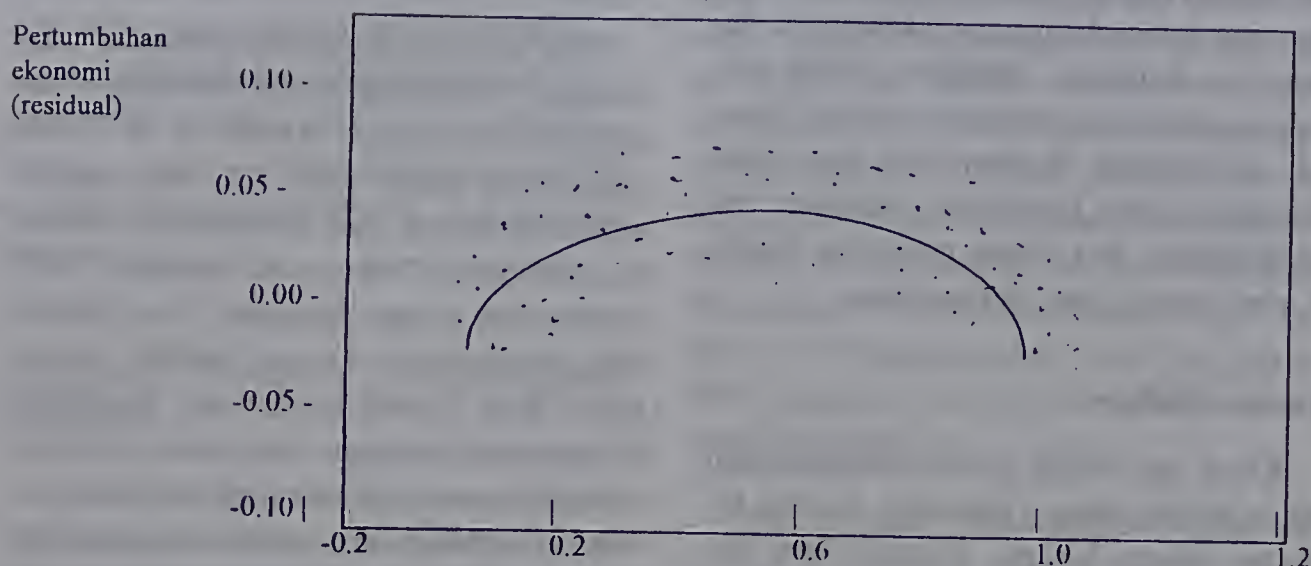
Barro (1997) membuat kategori demokrasi antara 0 dan 1 berdasarkan definisi tersebut di atas dan menemukan bahwa hubung-

<sup>5</sup>Disinggung dalam Barro (1997).

<sup>6</sup>Dikutip oleh Barro, 1997.

Grafik 1

## INDEKS HAK-HAK POLITIK



Catatan: Perhitungan kurva ini adalah regresi residual pertumbuhan ekonomi dengan demokrasi dan demokrasi kuadrat. Penjelasan lebih detail lihat Barro, 1997: 52-61.

Sumber: Penyederhanaan dari Barro, 1997: 60.

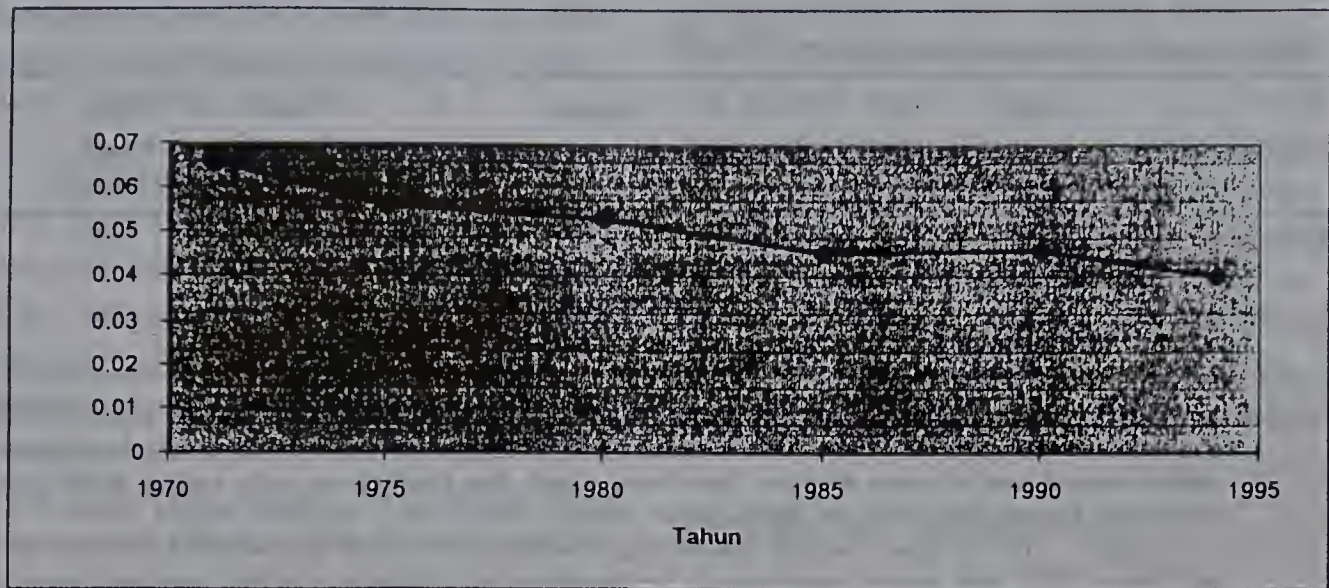
an antara demokrasi dan pertumbuhan ekonomi bersifat tidak linier. Artinya, peningkatan hak-hak politik pada tahap awal cenderung meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi ketika kekuatan pemerintah sebagai faktor penentu. Tetapi di negara-negara yang sudah mencapai tingkat demokrasi tertentu, peningkatan demokrasi akan menurunkan investasi dan pertumbuhan ekonomi, karena ada tekanan untuk melakukan redistribusi pendapatan. Oleh karena itu pertumbuhan cenderung menurun apabila tingkat demokratisasi sudah melampaui batas tertentu. Kesimpulan ini tidak bersifat mutlak, oleh karena hasil empiris hubungan demokrasi dan pertumbuhan ekonomi belum bisa dipastikan secara benar.

Grafik 1 memberikan ilustrasi hubungan demokrasi dan pertumbuhan ekonomi. Hasil ini mencerminkan estimasi bagian yang tidak

dijelaskan dari estimasi variabel-variabel lain dengan pertumbuhan ekonomi. Hasil yang tidak dijelaskan (residual) tersebut diregresikan dengan demokrasi dan demokrasi kuadrat untuk mendapatkan kurva tersebut. Terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi dan demokrasi tidak bersifat linier. Bila angka demokrasi mendekati 1,0 maka negara tersebut sudah secara full adalah demokratis dan sebaliknya bila angka demokrasi mendekati -0,2 maka negara tersebut adalah tidak demokratis. Banyak negara anggota OECD yang berkonsentrasi di sekitar titik 1,0 yang menunjukkan tingginya demokrasi di negara-negara tersebut. Tetapi beberapa negara dengan demokrasi menengah seperti Guyana dan Pakistan masih juga mempunyai residual pertumbuhan ekonomi yang besar (Barro, 1997: 59-60). Artinya masih ada negara demokratis menengah yang pertumbuhan ekonominya rendah.

Grafik 2

DISPERSI: LOG GDP PER KAPITA, 1971-1994



Catatan: Dispersi diukur dengan koefisien variasi = standar deviasi/rata-rata.  
Sumber: Saldanha, 1997a.

Pengalaman Indonesia

Di antara paradigma konvergensi ekonomi dan paradigma pertumbuhan endogen, ternyata paradigma konvergensi ekonomi mempunyai banyak dukungan empiris baik dalam studi antarnegara maupun dalam studi antara propinsi atau negara bagian (Barro, 1997 and Barro dan Sala-i-Martin, 1995 and 1992), Jian et. al., 1995, Saldanha, 1997a). Paradigma pertumbuhan endogen yang masih membutuhkan dukungan empiris walaupun secara teoretis paradigma tersebut cukup menarik (*appealing*). Romer (1986) mengajukan beberapa data yang secara historis menunjukkan adanya tendensi pertumbuhan endogen and kemungkinan didorong oleh tingkat akumulasi pengetahuan dan ide-ide baru. Barro and Sala-i-Martin (1995) mencoba merumuskan hal tersebut dengan menambahkan sumber daya manusia dalam model (3). Sala-i-Martin (1995) mencoba merumuskan hal tersebut dengan menambahkan sumber daya

manusia dalam model (3). Hal yang sama juga dilakukan oleh Mankiw at. al. (1992) tetapi pengujian empiris masih mengalami kesulitan terutama dalam menunjukkan pola *increasing returns to scale* secara empiris.

Oleh karena itu studi ini menekankan pada konvergensi ekonomi di Indonesia. Grafik 2 menunjukkan bahwa dispersi yang diukur dengan koefisien variasi (standar deviasi dibagi rata-rata) telah mengecil. Hal ini menunjukkan bahwa  $\sigma$ -convergence telah terjadi di Indonesia dari tahun 1971 sampai tahun 1994. Artinya, kesenjangan pendapatan per kapita antarberbagai propinsi di Indonesia membaik, yaitu dari ,066 pada tahun 1971 turun ke ,0405 pada tahun 1994.

Model (4) juga bisa dipakai untuk mengestimasi  $\alpha$ -convergence dengan mengeluarkan vektor variabel-variabel lain ( $x_{it-1}$ ) dari model tersebut. Hasil dari estimasi itu disajikan dalam Tabel 1 baris pertama. Konstan-

Tabel 1

INDONESIA: KONVERGENSI EKONOMI, 1971-1994

Variabel dependen: Log pertumbuhan ekonomi, 1971-1994

Konvergensi	GDP pc 71	PP (%)	IP (Dummy)	Migrasi	R <sup>2</sup>	Laju Konv. (λ)	Waktu tengah (Tahun)
α-Convergence	-,0178 (-4,159)	-	-	-	,42	,00648	107
β-Convergence	-,0180 (-3,954)	-,001 (-,135)	-,0025 (-,7180)	-,0007 (-,407)	,50	,00654	106

Catatan: Log GDP per kapita dikoreksi dengan Indeks Harga Konsumen Nasional; PP adalah pertumbuhan penduduk; IP adalah instabilitas politik, bernilai 1 bila ada instabilitas dan 0 bila tidak ada; Migrasi adalah migrasi neto di suatu propinsi; Laju konv. adalah laju konvergensi, yaitu berapa persen laju penurunan kesenjangan GDP per kapita antara propinsi setiap tahun, diperoleh dengan rumus  $\lambda = -1/T \log (1 - \alpha T)$  di mana T adalah jumlah tengah tahun dan  $\alpha$  adalah koefisien dari GDP per kapita tahun 1971; dan waktu tengah adalah jumlah tahun yang diperlukan untuk menutup separuh jumlah kesenjangan GDP per kapita, diperoleh dengan hukum 69, yaitu  $\ln(2)/\lambda$ ; Semua variabel adalah pada tahun 1971. Metode estimasi adalah Ordinary Least Square (OLS). Nilai dalam kurung adalah t-Statistics. Data adalah data panel dari dua puluh enam propinsi Indonesia. Timor Timur tidak termasuk dalam estimasi ini karena kekurangan data.

Sumber: Buku Saku Statistik Indonesia, berbagai edisi. Penjelasan lebih rinci lihat Saldanha, 1997a.

ta juga diestimasi tetapi tidak dilaporkan. Terlihat bahwa pendapatan per kapita pada tahun 1971 mempunyai efek yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Di samping itu *α-convergence* juga terjadi di Indonesia. Dengan demikian, hasil studi ini mengatakan bahwa propinsi-propinsi miskin di Indonesia bisa mengejar propinsi-propinsi kaya dalam pendapatan per kapita.

Seberapa cepat propinsi-propinsi miskin mengejar propinsi-propinsi kaya tergantung dari laju kecepatan konvergensi (*speed of convergence* atau λ). Tabel 2 kolom 7 menunjukkan bahwa koefisien pendapatan per kapita pada tahun 1971 sebesar -,0178 mempunyai kecepatan konvergensi sebesar ,7 persen per tahun. Laju konvergensi tersebut cukup lamban dibandingkan dengan Amerika Serikat, Jepang atau daerah-daerah di Eropa Barat yang kurang lebih 2 persen per tahun (Barro and Sala-i-Martin, 1995).

Dengan demikian, waktu yang dibutuhkan untuk menutup separuh dari kesenjangan pendapatan per kapita antarpropinsi di Indonesia adalah selama 107 tahun (Tabel 1 kolom terakhir).

Tabel 1 baris dua menunjukkan estimasi model (4) dengan memasukkan juga pertumbuhan penduduk, instabilitas politik dan migrasi neto antarpropinsi pada tahun 1971. Estimasi ini juga menggunakan konstanta tetapi tidak dilaporkan. Hasil tersebut menunjukkan bahwa sesudah dikondisikan dengan variabel-variabel lain, konvergensi ekonomi masih terjadi di Indonesia. Artinya, propinsi-propinsi yang miskin masih bisa mengejar propinsi-propinsi yang kaya sesudah diperhitungkan juga faktor-faktor lain. Koefisien pada pendapatan per kapita tahun 1971 adalah negatif dan signifikan. Akan tetapi peranan pertumbuhan penduduk, instabilitas politik dan migrasi tidak berpengaruh

secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Artinya, bila pertumbuhan penduduk mengalami perubahan tidak akan mengakibatkan pertumbuhan ekonomi selama faktor-faktor lain tidak berubah.

Koefisien pendapatan per kapita tahun 1971 sebesar -,180 tidak berbeda jauh dengan besarnya koefisien yang sama pada persamaan  $\alpha$ -convergence (baris 1), yaitu -,0178. Akibatnya, laju konvergensi dan waktu yang dibutuhkan untuk menutup separuh dari kesenjangan pendapatan per kapita antarpropinsi pun tidak berbeda jauh antara kedua konvergensi tersebut. Pada konvergensi bersyarat dibutuhkan 106 tahun untuk menutup separuh dari kesenjangan pendapatan per kapita, atau lebih cepat satu tahun dibandingkan dengan  $\alpha$ -convergence yang memakan waktu selama 107 tahun.

Data Panel

Subbagian ini akan berfokus pada studi pertumbuhan ekonomi berdasarkan data panel (*panel data*) yang tidak melihat konvergensi ekonomi. Tekanan pada studi subbagian ini adalah untuk memperhitungkan juga efek propinsi dan perubahan tahun terhadap pertumbuhan ekonomi. Kerangka empiris pendekatan ini adalah,

$$g_{it} = \alpha_i + \beta_i x_{it}, \tag{5}$$

di mana  $g_{it}$  adalah pertumbuhan ekonomi,  $x_{it}$  adalah vektor sejumlah variabel di propinsi  $i$  pada tahun  $t$ ,  $\alpha_i$  terdiri dari sejumlah faktor yang tidak bisa diukur secara langsung karena data yang tidak tersedia, dan  $\beta_i$  adalah koefisien.

Model (5) menekankan pada estimasi untuk meminimalkan bias dengan memperhi-

tungkan juga efek dari setiap propinsi dalam persamaan pertumbuhan. Oleh karena itu, sejumlah variabel *dummy* ditambah dalam model (5) sehingga  $\alpha_i$  bisa terdiri dari sejumlah variabel *dummy* ( $\alpha_1, \alpha_2, \dots \alpha_n$ ). Untuk Indonesia dengan 27 propinsi perlu 27 variabel *dummy* bagi setiap propinsi di Indonesia. Maksud dari menambahkan variabel *dummy* dalam persamaan tersebut adalah untuk menangkap juga pengaruh faktor-faktor lain yang tidak dicakup dalam model (5).

Pengeluaran Pembangunan

Hanya variabel pengeluaran pembangunan dan instabilitas politik yang mempunyai dampak terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pengeluaran pembangunan yang diukur dengan pengeluaran untuk prasarana ekonomi dan sosial seperti jalan, jembatan dan sektor-sektor ekonomi lain mempunyai dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil ini ditemukan dalam berbagai spesifikasi persamaan pertumbuhan ekonomi.

Tabel 2 adalah hasil estimasi dengan memakai metode *pooled regression* (baris a), spesifikasi yang memperhitungkan juga efek dari setiap propinsi secara spesifik (baris b) dan efek dari perubahan tahun (baris c). Tabel 2 baris (a) menunjukkan bahwa pengeluaran pembangunan mempunyai efek signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Temuan ini sejalan dengan temuan Easterly and Rebelo (1993) untuk studi antarnegara. Akan tetapi, berbeda dengan temuan Barro (1997) di mana pengeluaran pemerintah untuk kegiatan pertahanan dan pendidikan berdampak secara negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Tabel 2

INDONESIA: PERTUMBUHAN EKONOMI, 1980-1992

Variabel dependen: Log pertumbuhan ekonomi tahunan

Item	Pep	Pep*IP	Catatan
a. <i>Pooled Regression</i>	,220 (2,532)	-,184 (-3,015)	$R^2 = ,053$
b. Memungkinkan efek propinsi	,0230 (,1560)	-,064 (-,299)	$R^2 = ,267$
c. Memungkinkan efek tahun	,1883 (2,163)	-,1744 (-2,831)	$R^2 = ,131$
d. Bias tanpa efek propinsi (b-a)	-,197	,1200	
e. Bias tanpa efek tahun (c-a)	-,0317	,0096	

Catatan: Pertumbuhan adalah log pertumbuhan ekonomi tahunan di suatu propinsi; Pep adalah log pengeluaran pembangunan per kapita yang dikoreksi dengan IHK nasional; Pep\*IP adalah interaksi pengeluaran pembangunan dan instabilitas politik. Instabilitas politik diukur dengan adanya kegiatan gerilya, demonstrasi buruh dan pembunuhan politik di suatu propinsi. Bila salah satu dari kegiatan tersebut terjadi, maka nilai instabilitas politik adalah 1. Bila sebaliknya tidak ada salah satu kegiatan tersebut, maka nilai instabilitas politik adalah 0. Efek propinsi didapat melalui penciptaan variabel *dummy* untuk 27 propinsi di Indonesia. Sedangkan untuk efek tahun juga dibuat variabel *dummy* untuk 13 tahun (1980-1992). Data untuk estimasi adalah data panel dari 27 propinsi Indonesia dari 1980-1992. Jumlah observasi (N) untuk semua regresi di atas adalah 338. Untuk *treatment* teknis (*fixed effects*) metode ini lihat Saldanha (1997c).

Sumber: Diolah dari *Buku Saku Statistik Indonesia*, berbagai tahun.

Interaksi Pengeluaran Pembangunan dan Instabilitas Politik

Berbagai spesifikasi dan hasil pengujian -- tidak dilaporkan di sini -- menunjukkan bahwa instabilitas politik walaupun berdampak secara negatif terhadap pertumbuhan ekonomi tetapi tidak signifikan. Instabilitas politik di sini diukur dengan adanya kegiatan gerilya, demonstrasi buruh dan pembunuhan politik di suatu propinsi. Tidak signifikkannya dampak instabilitas politik tersebut barangkali disebabkan oleh pengukuran instabilitas politik.

Salah satu cara untuk melihat pengaruh instabilitas politik terhadap pertumbuhan ekonomi adalah dengan melakukan interaksi instabilitas politik dengan pengeluaran pem-

angunan. Maksudnya untuk melihat pengaruh perubahan instabilitas politik terhadap pertumbuhan ekonomi ketika pengeluaran pembangunan juga berubah. Tabel 2 kolom 3 menunjukkan bahwa perubahan instabilitas politik dan pengeluaran pembangunan secara bersama-sama berpengaruh secara negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, salah satu generalisasi yang bisa ditarik adalah bahwa perubahan pengeluaran pembangunan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi bila instabilitas politik adalah tetap.

Efek Spesifik Propinsi

Estimasi Tabel 2 baris (a) kemungkinan besar terjadi bias karena tidak mencakup ju-

ga efek dari propinsi secara spesifik dan perubahan dari tahun ke tahun. Tabel 2 baris (b) adalah estimasi yang memungkinkan efek propinsi. Bias absolut dengan tidak mencakupnya efek propinsi terhadap pertumbuhan adalah sebesar -,197 atau hampir 90 persen dari estimasi.

Baris (c) adalah estimasi dengan mencakup juga perubahan tahunan. Bila perubahan tahunan tidak dimasukkan maka bias yang terjadi adalah sebesar -,317 atau 14,4 persen. Dari hasil tersebut di atas terlihat bahwa dengan tidak mengindahkan efek propinsi secara spesifik, maka bias lebih besar dibandingkan dengan bias yang terjadi bila tidak mencakup perubahan tahun.

## Kesimpulan

Studi ini berangkat dari sebuah survei terhadap perkembangan teori-teori mutakhir tentang pertumbuhan ekonomi dan diakhiri dengan pengujian sejumlah teori tersebut untuk Indonesia. Dua paradigma yang muncul dalam akhir dekade 1980-an adalah paradigma konvergensi ekonomi yang mengatakan bahwa negara-negara yang miskin akan mampu mengejar negara-negara kaya karena pertumbuhan yang tinggi di negara-negara yang miskin. Paradigma yang kedua adalah paradigma pertumbuhan ekonomi yang merupakan kebalikan dari paradigma konvergensi sebagai akibat pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh akumulasi ide-ide dan pengetahuan yang tumbuh tambah batas. Selain kedua paradigma tersebut juga berkembang paradigma pertumbuhan lain.

Keunggulan dari paradigma konvergensi ekonomi dibandingkan dengan paradigma pertumbuhan endogen adalah bahwa para-

digma tersebut didukung oleh studi empiris. Studi ini juga menemukan bahwa konvergensi ekonomi juga terjadi di Indonesia baik yang berupa konvergensi mutlak atau konvergensi bersyarat. Sedangkan studi tentang paradigma pertumbuhan ekonomi lain dengan memakai data panel menunjukkan bahwa pengeluaran pembangunan adalah faktor kunci dari pertumbuhan ekonomi di propinsi-propinsi di Indonesia. Dengan memasukkan juga efek propinsi dalam persamaan pertumbuhan (*growth equation*) maka bias estimasi pertumbuhan ekonomi bisa dikurangi.

## Daftar Pustaka

- Abramovitz, Moses. 1986. "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind". *Journal of Economic History* (June 1986): 385-406.
- Alesina, Alberto, Ozler, S., Roubini, N., and Swagel, p. 1996. "Political Instability and Economic Growth". *Journal of Economic Growth*, 189-221.
- Alesina, Alberto and Roberti Perroti. 1994. "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Literature with Some New Results". *World Bank Economic Review*, 351-371.
- Alesina, Alberto and Roberto Perroti. 1996. "Income Distribution, Political Instability and Investment". *European Economic Review*, vol. 40.
- Alesina, Alberto and Dani Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 465-490.
- Azis, Iwan J. 1989. "Key Issues in Indonesian Regional Development" in Hill, Hal (ed.) *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Singapore: Oxford University Press.
- Barro, Robert J. 1991. "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*.

- Barro, Robert J. and Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Convergence". *Journal of Political Economy* (April 1992): 223-251.
- Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Barro, Robert J. 1996a. "Democracy and Growth". *Journal of Economic Growth* 1, 1-27.
- Barro, Robert J. 1996b. "Determinants of Democracy". Manuscript. Cambridge, Mass.: Department of Economics, Harvard University.
- Barro, Robert J. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy* vol. 98 no. 5.
- Baumol, William J. 1986. "Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long Run Data Show". *American Economic Review* 76: 31-57.
- Bernard, Andrew B. and Charles I. Jones. 1996. "Comparing Apples and Oranges: Productivity Convergence and Measurement Across Industries and Countries". *The American Economic Review*, December, vol. 86, no. 5: 1216-38.
- Casseli, Francesco, Gerardo Esquivel and Fernando Leffort. 1996. "Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics". *Journal of Economic Growth*, September.
- Demokrasi di Balik Keranda: Catatan Keadaan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia 1992 (Democracy Behind the Curtain: Notes on Human Rights Situation in Indonesia 1992)*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Demokrasi Masih Terbenam: Catatan Keadaan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia 1991 (Democracy Still Buried: Notes on Human Rights Situation in Indonesia 1991)*. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Easterly, William, and Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Growth: An Empirical Investigation". *Journal of Monetary Economics* 32 (December): 417-58.
- Golberger, Arthur S. 1991. *A Course in Econometrics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Greene, William H. 1997. *Econometrics Analysis*. Third Edition. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Hill, Hal and Anna Weidemann. 1989. "Regional Development in Indonesia: Patterns and Issues" in Hill, Hal (ed.) *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Singapore: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1990 (*Report on Human Rights Situation in Indonesia 1990*). Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Lucas, Robert E. 1988. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics* vol. 22.
- MacAndrews, Colin. 1986. (ed.) *Central Government and Local Development in Indonesia*. Singapore: Oxford University Press.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer, and David Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal Economics* 22, 3-24.
- Romer, Paul M. 1990. "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy* vol. 98 no. 5.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Increasing Returns and Long Run Growth". *Journal of Political Economy*. October 1986.
- Saldanha, João M. 1997a. "Growth and Convergence in Indonesia". Manuscript. Department of Economics, Harvard University.
- \_\_\_\_\_. 1997 forthcoming. "Regional Growth and Economic Convergence in Indonesia" in Pangestu, Mari and Sjahrir (eds.).
- \_\_\_\_\_. 1997b. "Regimes and Agricultural Productivity: Indonesia in a Century Perspective". Manuscript. Department of Economics, Harvard University.

- \_\_\_\_\_. 1997c. "Transfers, Instability, Provinces and Economic Growth in Indonesia". Manuscript. Department of Economics, Harvard University.
- \_\_\_\_\_. 1994. *The Political Economy of East Timor Development*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*. St. Leonards, Australia: Allen & Unwin.
- Situasi Tenaga Kerja dan Kesempatan Kerja di Indonesia, 1995-1996 (Manpower and Employment Condition in Indonesia, 1995-1996)*. Jakarta: Manpower Ministry.
- Solow, Robert M. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* vol. 70, no. 1.
- State Department Annual Human Rights Report*. Various Issues. Washington, D.C.: State Department.
- Statistical Pocketbook of Indonesia*. Various editions. Jakarta: Central Bureau of Statistics.
- Summers, Robert and Alan Heston. 1993. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988". *Quarterly Journal of Economics*, 106 (May).
- Tavares, Jose and Romain Wacziarg. 1996. "How Democracy Fosters Growth". Manuscript. Department of Economics, Harvard University.
- Timmer, C. Peter. 1996b. "Economic Growth and Poverty Alleviation in Indonesia". *Research in Domestic and International Agribusiness Management*, vol. 12.
- Vatikiotis, Michael. 1994, Revised. *Indonesian Politics Under Soeharto: Order, Development and Pressure for Change*. New York: Routledge.
- The World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.

# Harga Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia

*Nurdjaman Arsjad*

*Pertumbuhan ekonomi memang tidak dapat dilepaskan dari pengaruh kekuatan politik, namun di Indonesia pertumbuhan tersebut harus diberi misi yakni mengamalkan Pancasila. Inilah nilai etis yang dikembangkan di negeri kita sehingga kemajuan dan modernisasi yang diraih tak akan ada artinya bila berbenturan dengan pengamalan Pancasila. Pertumbuhan ekonomi memang tidak otomatis menghapuskan pengangguran, pembagian pendapatan yang tidak merata dan kemiskinan absolut. Tidak mungkin mengharapakan sektor swasta mampu menghapuskan semuanya itu mengingat tujuannya adalah mencari keuntungan. Melalui berbagai kebijakan seperti kebijakan fiskal, kebijakan moneter serta kebijakan sektoral ditambah pula dengan pengembangan sumber daya manusia dalam menguasai iptek dapat diharapkan tercapainya pertumbuhan ekonomi yang sehat. Dilihat dari arah pertumbuhan ekonomi maka dapat dikatakan bahwa Indonesia oleh sementara pihak digolongkan ke dalam salah satu negara industri baru. Masalah utama yang dihadapi sekarang ini adalah bagaimana memperkuat kedalaman struktur industri sehingga pertumbuhan industri hulu, industri antara dan industri hilir dapat seimbang. Itu semua akan terwujud bila perumusan dan pelaksanaan kebijakan itu dibuat transparan dan demokratis sehingga perwujudan pengamalan Pancasila dapat ditegakkan.*

## Pengantar

**F**ALSAFAH Pancasila mengamanatkan bahwa mengupayakan pertumbuhan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan nasional, tidak harus netral dari norma dan sikap yang bernafaskan Demokrasi Pancasila.

Pertumbuhan ekonomi sebagai suatu proses, tidak boleh berjalan begitu saja tanpa ada tujuan sosial yang ingin dicapai. Setiap gerak pertumbuhan ekonomi harus dipandang sebagai pengamalan Pancasila.

Pertumbuhan ekonomi dalam masa Orde Baru semakin modern, rumit dan kompleks, sehingga dikhawatirkan orang lupa akan pengamalan Pancasila yang merupakan cermin kebersamaan, kegotongroyongan dan kekeluargaan. Bahkan dikhawatirkan akan me-

nimbulkan *social cost* yang lebih besar dari *social benefit*.

Dengan demikian, nilai atau harga suatu pertumbuhan ekonomi di Indonesia harus diukur dengan pengamalan Pancasila. Se jauh mana keberhasilan pertumbuhan ekonomi sebagai pengamalan Pancasila? Apa makna sesungguhnya dari pengamalan Pancasila? Hal-hal tersebut di atas akan menjadi pokok bahasan makalah ini.

## Hakikat Pertumbuhan Ekonomi

Para teoretisi ilmu ekonomi pembangunan hingga sekarang masih memperdebatkan hakikat dan makna pertumbuhan ekonomi. Pandangan tradisional mengartikan pertumbuhan ekonomi sebagai sumber rejeki negara dan bangsa. Diambil sebagai ukuran

adalah pertambahan produk nasional bruto (PNB) atau produk domestik bruto (PDB). Pertumbuhan *output* per kepala juga dipakai sebagai ukuran. Di dalam pengertian tersebut termasuk perubahan di dalam struktur ekonomi dan distribusi *output*. Teknologi memegang peranan penting di dalam menumbuhkan ekonomi dan mentransformasikan struktur ekonomi tradisional menjadi ekonomi modern dengan meningkatkan produktivitas dan efisiensi.

Kemudian, untuk mewujudkan *trickle down effect* dari pertumbuhan ekonomi diperkenalkan pola pertumbuhan ekonomi berdasar luas yang bisa membawa pengaruh pada (i) peningkatan kesempatan kerja, (ii) pengurangan kemiskinan, dan (iii) perbaikan standar hidup (*World Bank*, 1993: 10-11). Pola pertumbuhan ekonomi berdasar luas menghendaki pertumbuhan diupayakan terus-menerus dengan tingkat pertumbuhan yang cepat dan tinggi.

Memang, para teoretisi ilmu ekonomi pembangunan masa kini, terus menyempurkan makna, hakikat dan konsep pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi tidak hanya diukur dengan pertumbuhan PNB dan PDB saja, tetapi juga diberi bobot yang bersifat *immaterial* seperti kenikmatan, kepuasan dan kebahagiaan dengan rasa aman dan tentram yang dirasakan masyarakat luas (Mishan, 1977: 73-74). Kriteria seperti itu sukar diukur secara kuantitatif. Hal-hal yang bersifat kebahagiaan biasanya ada kaitannya dengan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat banyak yang secukup-cukupnya dan setinggi-tingginya.

Sekarang terdapat suatu pandangan bahwa antara pertumbuhan ekonomi dan kebu-

tuhan dasar tidak perlu dipertentangkan. Menurut suatu penelitian ada hubungan yang positif antara kebutuhan dasar dan pertumbuhan ekonomi. Apabila kebutuhan masyarakat akan pendidikan, kesehatan, pangan bergizi serta adanya lingkungan bersih bisa dipenuhi, akan dihasilkan manusia-manusia pembangunan yang tangguh dan berkualitas untuk menumbuhkan ekonomi yang lebih tinggi lagi (bandingkan dengan Nafziger, 1990: 31).

Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi sebagai konsep atau wawasan mempunyai konotasi yang serba normatif yakni mengandung kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan sosial yang berkeadilan. Hal-hal seperti itulah yang seharusnya merupakan semangat (*spirit*) pertumbuhan ekonomi, sebab pertumbuhan ekonomi akan membawa konsekuensi sosial (positif dan negatif) dalam suatu negara mana pun di dunia dan dengan sistem ekonomi apa pun.

Warna atau ciri pertumbuhan ekonomi Orde Baru pun harus mengandung kepentingan bersama yang diamanatkan rakyat dengan acuan normatif yaitu *Pengamalan Pancasila* (GBHN, 1993). Penjelasan pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan bahwa kemakmuran yang ingin dicapai adalah kemakmuran bersama bukan kemakmuran per orang. Hal ini berarti Indonesia menganut asas kolektivisme yang berke-Tuhan-an yang Maha Esa (bukan komunisme), di mana kemakmuran orang per orang tidak dimatikan. Dengan demikian, hak milik pribadi dan penguasaan alat-alat produksi oleh swasta harus diberi fungsi sosial sesuai dengan asas kolektivisme yang berke-Tuhan-an yang Maha Esa (Pancasila).

## Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Konsep

Telah disebutkan di muka bahwa pertumbuhan ekonomi sebagai konsep harus mengandung norma. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi jangan dipandang sekadar sebagai suatu keberhasilan meningkatkan produksi nasional dan produksi per kepala, akan tetapi juga harus dipandang sebagai sesuatu yang mempunyai nilai yang ingin diwujudkan sesuai dengan pandangan hidup (falsafah) bangsa (tidak netral).

Pertumbuhan ekonomi harus diwujudkan sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keyakinan bangsa. Untuk Indonesia, pertumbuhan ekonomi harus dipandang sebagai pengamalan Pancasila.

Syarat-syarat apa yang harus dipenuhi pertumbuhan ekonomi, sehingga bisa disebut sebagai pertumbuhan ekonomi yang baik?

Sementara pakar berpandangan bahwa pertumbuhan ekonomi yang berperilaku baik harus diikuti dengan terwujudnya kestabilan ekonomi, sebab jika tidak akan menjadi bumerang bagi pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Dengan perkataan lain ketidakstabilan ekonomi dan sosial terutama inflasi yang serius, *boom* dan resesi, pengangguran, kemiskinan dan kesenjangan sosial akan menghambat pertumbuhan ekonomi ke arah yang positif, malah berbelok ke arah yang bersifat spekulatif dan negatif dilihat dari sudut kehidupan sosial.

Konsep tersebut di atas (pertumbuhan dengan stabilitas) mungkin dapat diterima sebagai salah satu syarat, tetapi belum menyentuh keyakinan bangsa secara penuh.

Syarat yang lain untuk mewujudkan suatu pertumbuhan ekonomi yang baik adalah

pertumbuhan dengan keadilan. Syarat atau konsep ini paling banyak dibicarakan dan diperdebatkan dalam masyarakat.

Ada 3 daerah permasalahan pertumbuhan dengan keadilan yang paling banyak diperdebatkan yakni: (i) pengangguran, (ii) ketidakmerataan distribusi pendapatan, dan (iii) kemiskinan absolut (James Weaver & Kenneth Jameson, 1981: 46-47).

Banyak contoh dan pengalaman di negara-negara berkembang, setelah Perang Dunia II, bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat dan terus-menerus tetapi diikuti dengan 3 hal tersebut di atas. Tantangan berat yang harus dihadapi pertumbuhan ekonomi adalah apakah mampu pertumbuhan ekonomi mengurangi atau menghilangkan 3 hal tersebut.

Memang, harus diakui bahwa pertumbuhan ekonomi tidak otomatis bisa menghilangkan pengangguran, pembagian pendapatan yang tidak merata, dan kemiskinan absolut, terutama dalam sistem ekonomi yang mengutamakan sektor swasta maju ke depan menumbuhkan ekonomi (sistem ekonomi pasar dan deregulasi). Adalah sukar mempercayakan bisnis swasta (yang bermotifkan cari keuntungan) untuk memecahkan tiga masalah tersebut di atas. Pemerintahlah sebagai wakil rakyat, yang seharusnya bertanggung jawab untuk memecahkan tiga masalah tersebut di atas, walaupun bisa dibantu sektor swasta.

Paling tidak, melalui kebijakan negara pemerintah bisa mengarahkan pertumbuhan ekonomi yang sekaligus memecahkan 3 masalah tersebut. Melalui kebijakan fiskal (kebijakan *pajak-pengeluaran negara*) dan kebijakan moneter, misalnya, dapat dipengaruhi pertumbuhan ekonomi sambil menciptakan keadilan. Di samping itu kebijakan sektoral (kebijakan industri, pertanian, perda-

gangan, dan lain sebagainya) dapat melengkapi kebijakan negara tersebut.

Berbicara tentang kebijakan negara dan kebijakan sektoral, yang lebih penting untuk ditelaah adalah realisasi atau pelaksanaannya bukan sekadar apakah rencana di atas kertas sudah baik atau belum.

Di samping 3 faktor atau 3 masalah disebut di muka sebagai unsur yang penting dari pertumbuhan ekonomi dengan keadilan, perlu pula diperhitungkan unsur keadilan dalam arti distribusi *assets* (kekayaan) yang merata dalam masyarakat (Irma Adelman & Morris, 1973). Melalui kebijakan struktural, arah pertumbuhan ekonomi, bisa diikuti dengan redistribusi kekayaan produktif seperti tanah dan barang-barang modal lainnya. Redistribusi kekayaan ini terutama harus membawa dampak bagi petani miskin, koperasi dan bisnis kecil.

Unsur penting lainnya dalam pertumbuhan ekonomi dengan keadilan adalah pengembangan kualitas sumber daya manusia, yang pertama-tama harus menjadi tanggung jawab pemerintah. Pemerintah yang kuat (yang mampu menjamin kestabilan politik dan ekonomi) diharapkan bisa mempengaruhi pertumbuhan ekonomi untuk juga mewujudkan pengembangan kualitas sumber daya manusia. Dalam konteks ini, perlu pula pengembangan teknologi.

Belakangan ini, terdapat suatu pandangan bahwa pertumbuhan ekonomi harus pula mewujudkan dan mempertahankan terus-menerus efisiensi dan produktivitas. Masalah ini tampaknya sepele. Namun tidak jarang di dalam pemanfaatan sumber daya yang langka sifatnya, terjadi banyak pemborosan. Konsumsi yang berlebih dan mewah, serta banyaknya investasi spekulatif dan korup-

si adalah contoh-contoh pemborosan. Untuk masa kini, efisiensi dan produktivitas merupakan tantangan global bagi Indonesia khususnya dan negara-negara di dunia umumnya.

Faktor-faktor atau syarat-syarat seperti yang disebutkan di atas bisa dipandang sebagai segala sesuatu untuk mewujudkan suatu pertumbuhan ekonomi yang baik. Semuanya itu, memang juga sedang diupayakan di Indonesia.

Akan tetapi, sudahkah benar-benar tercipta pertumbuhan ekonomi Indonesia bersyarat baik yang menyentuh rasa keadilan dan keyakinan bangsa secara demokratis? Apakah pertumbuhan ekonomi sudah mencerminkan pengamalan Pancasila seperti yang diamanatkan GBHN? Pertanyaan-pertanyaan yang sulit dijawab, tetapi pertanyaan-pertanyaan tersebut memang menggoda untuk dicari jawabannya, dan tentunya harus pula didukung penelitian yang akurat.

## Arah Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia

Pertumbuhan ekonomi sering menjadi bulan-bulanan kecaman atau kritik bahwa pertumbuhan ekonomi bukan obat mujarab untuk masyarakat bisa keluar dari kesengsaraan, kebodohan, dan kemiskinan. Pertumbuhan tidak sama dengan pembangunan bahkan bisa menjauhi sasaran pembangunan.

Sebenarnya pertumbuhan ekonomi adalah bagian dari pembangunan ekonomi itu sendiri. Dengan demikian tanpa pertumbuhan ekonomi, pembangunan ekonomi tidak akan berhasil. Memang pertumbuhan ekonomi saja tidak bisa menjawab tantangan-tantangan da-

lam pembangunan seperti misalnya perubahan sikap dan institusi dalam masyarakat, mengurangi ketidakmerataan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan, dan mengentaskan kemiskinan seperti yang telah dibahas di bagian terdahulu. Jadi pembangunan adalah proses multi dimensional tidak hanya pertumbuhan ekonomi saja (Mier: 1984: 5-10).

Seperti telah dikatakan terdahulu, fungsi atau tugas pokok pertumbuhan ekonomi adalah menghasilkan dan menambah terus-menerus kue pendapatan nasional. Adapun pertumbuhan ekonomi apakah akan membawa kemakmuran, keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat banyak tergantung pada kebijakan negara dan kebijakan sektoral yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

Banyak penelitian akademis berikut analisisnya yang berkesimpulan bahwa arah perkembangan pertumbuhan ekonomi di Indonesia sudah tepat dan baik. Dengan perkataan lain, pertumbuhan ekonomi di Indonesia telah memenuhi syarat-syarat baik.

Stanley Fisher dari IMF seorang ekonom kenamaan dari MIT Amerika Serikat, mengakui dan sekaligus amat memuji bahwa pertumbuhan ekonomi di Indonesia (bersama-sama dengan Malaysia dan Thailand) berjalan amat cepat sambil diikuti dengan berkurangnya kemiskinan dengan amat drastis, perkembangan pendidikan yang baik dan tepatnya kebijakan ekonomi yang mendorong ekspor serta bisa berintegrasi dengan perekonomian dunia (Stanley Fisher, 1996: 2-3).

Bank Dunia juga berpendapat sama dengan Fisher yakni Indonesia adalah salah satu kelompok negara dengan kinerja ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan PDB per kapita Indonesia menurut Bank Dunia selanjutnya, selama 30 tahun terakhir berada pada

peringkat 10 persen teratas dari seluruh negara berkembang, dan status Indonesia bergeser dari negara berpendapatan rendah ke kelompok negara berpendapatan menengah bawah (World Bank, 1996: vii).

Bahkan menurut sebuah laporan penelitian Bank Dunia tentang kebijakan (*a World Bank Policy Research Report*, 1993), Indonesia termasuk di antara 8 negara di Asia Timur yang membuat keajaiban di dalam pertumbuhan ekonomi. Delapan besar tersebut adalah Jepang, empat macan Asia (Hongkong, Korea Selatan, Singapura dan Taiwan) dan ditambah lagi dengan tiga negara industri baru di Asia Tenggara (*the newly industrializing economies* -- NIES) yakni Indonesia, Malaysia dan Thailand. Delapan negara yang membuat keajaiban ekonomi tersebut, oleh Bank Dunia disebut *the eight high performing Asian Economies* (HPAEs) yang menjadi subyek studi Bank Dunia<sup>1</sup>.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Indonesia, menurut Bank Dunia, sudah dapat dikelompokkan ke dalam negara industri baru. Memang, dapat dikatakan bahwa pembangunan industri (industrialisasi) di Indonesia telah membawa hasil. Sejak dasawarsa 1970, mulai dikembangkan industri manufaktur terutama di Jawa dan industri pengolahan bahan mentah di luar Jawa terutama di Sumatera.

Dalam dasawarsa 1970 tampak berkembang industri substitusi impor, sedangkan dalam dasawarsa 1980 dan seterusnya diutamakan pengembangan industri yang menghasilkan komoditi nonmigas dan padat kar-

---

<sup>1</sup>Penulis lebih mengambil contoh penelitian dari pihak luar negeri dengan anggapan pandangan dan kesimpulan lebih obyektif dan netral, di dalam menilai pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

ya untuk ekspor. Ekspor komoditi industri nonmigas ini dijadikan lokomotif atau motor penggerak perekonomian Indonesia dalam Pelita VI sekarang ini.

Masalah paling utama yang dihadapi dunia perindustrian di Indonesia adalah bagaimana memperkuat kedalaman struktur industri sehingga pertumbuhan *industri hulu*, *industri antara*, dan *industri hilir* semakin seimbang. Hingga saat ini, suku cadang, bahan baku dan lain sebagainya dari industri substitusi impor masih didatangkan dari luar negeri akibat kedalaman struktur industri belum baik.

Semakin modern dan maju sektor industri, tidak berarti kemajuan pertanian diabaikan. Ternyata sejak dasawarsa 1970 telah diupayakan modernisasi pertanian dan sebagai hasilnya antara lain Indonesia telah berswasembada beras sejak 1984, padahal sepuluh tahun sebelumnya (1974), Indonesia adalah negara pertanian pengimpor beras terbesar di dunia.

Perombakan struktur pertanian ditujukan untuk menggeser dominasi beras kepada tanaman pangan nonberas yang bergizi termasuk pangan bergizi dari sektor peternakan dan perikanan. Sementara itu, di dalam perkembangannya tanaman perdagangan juga semakin kuat.

Upaya memodernisasikan pertanian juga dilakukan melalui perwujudan *agro bisnis* dan *agro industri*. Dengan demikian, produktivitas sektor pertanian akan meningkat dan akan tercipta pula mutu produk-produk pertanian yang amat dibutuhkan sektor-sektor lainnya, terutama sektor industri dan ekspor.

Sementara itu, pembangunan prasarana ekonomi dan sosial di Indonesia juga amat

mengesankan. Prasarana ekonomi secara tidak langsung dapat membantu pertumbuhan produksi nasional dan perdagangan dan telah banyak dibangun pembangkit tenaga listrik, telekomunikasi dan transportasi. Prasarana sektor pertanian terutama irigasi modern terus dibangun dan diperkuat.

Dengan demikian, pembangunan prasarana ekonomi telah mendorong pula pertumbuhan sektor keuangan-perbankan, dan industri jasa lainnya.

Di samping itu, Pemerintah Orde Baru juga telah banyak membangun prasarana sosial seperti sekolah-sekolah, pusat-pusat kesehatan, pos-pos pelayanan terpadu (posyandu), keluarga berencana, sanitasi dan penyediaan air termasuk air bersih. Juga, Pemerintah banyak upayanya untuk melestarikan lingkungan hidup dan pemberian fasilitas untuk pengembangan kualitas sumber daya manusia.

Dari uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Orde Baru telah berhasil mewujudkan konsep ekonomi berdasar luas di dalam kenyataannya seperti yang telah disebutkan di bagian terdahulu dari tulisan ini. Melalui kebijakan-kebijakan ekonomi, Pemerintah telah berhasil mengarahkan pertumbuhan ekonomi sedemikian rupa sehingga terwujud (walaupun belum secara penuh) (i) peningkatan kesempatan kerja, (ii) pengurangan kemiskinan, dan (iii) perbaikan standar hidup, seperti yang disebutkan terdahulu.

Ada lagi satu hal sebagai catatan yang perlu dikemukakan dalam bagian ini yakin tentang sumber pembiayaan pertumbuhan ekonomi. Dari data statistik yang ada dapat disimpulkan bahwa sumber pembiayaan investasi domestik ternyata semakin lama bisa diperoleh dari kekuatan sendiri (berdikari).

Investasi nasional (domestik) yang diperlukan selama ini diperkirakan 25-26 persen dan pendapatan nasional rata-rata per tahun, sedangkan tabungan nasional (termasuk tabungan pemerintah) yang dapat dihimpun adalah sekitar 20-23 persen dari pendapatan nasional rata-rata per tahun. Ini berarti bahwa sumber pembiayaan investasi yang berasal dari luar negeri adalah hanya sebesar kurang lebih 3-5 persen. Investasi sebesar 25-26 persen rata-rata per tahun dipandang cukup untuk mendukung tingkat pertumbuhan tahunan yang tinggi yakni 6-7 persen (dengan asumsi ICOR = 3 atau 4). Tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan syarat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi berdasar luas.

## Penilaian

Pertumbuhan ekonomi dapat dipandang sebagai *api* pembangunan ekonomi, pembangunan nasional pada umumnya, sehingga pembangunan memperoleh daya atau energi untuk bergerak terus menuju cita-cita bangsa. Inilah segi positif yang paling utama yang diberikan pertumbuhan ekonomi.

Akan tetapi, *api* yang ditimbulkan dari pertumbuhan ekonomi jangan sampai membakar habis pembangunan itu sendiri. Apabila hal ini terjadi akan tidak terwujud cita-cita bangsa dalam pembangunan. Dengan demikian syarat-syarat pertumbuhan ekonomi yang baik seperti yang telah berkali-kali disebutkan di muka harus benar-benar dapat diwujudkan sebagai tanggung jawab sosial atau nilai-nilai moral bangsa.

Nilai etis pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak lain adalah pengamalan Pancasila. Adalah sukar untuk menilai apakah gerak

pertumbuhan ekonomi di Indonesia sudah banyak mengamalkan Pancasila.

Rumusan pembangunan berdasarkan pengamalan Pancasila pertama kali dimuat dalam GBHN 1983, yang kemudian dimuat dalam GBHN-GBHN periode berikutnya. Dalam pidatonya pada upacara pengambilan sumpah/janji para anggota DPR dan MPR 1 Oktober 1987, Presiden Soeharto berpandangan bahwa pembangunan sebagai pengamalan Pancasila tidak lain adalah pembangunan yang kita laksanakan berdasarkan nilai-nilai luhur yang menjadi pandangan hidup bangsa kita. Lebih jauh Presiden Soeharto berpendapat bahwa keseluruhan semangat, arah dan gerak pembangunan kita laksanakan sebagai upaya pengamalan dari semua sila dalam Pancasila secara serasi dan sebagai satu kesatuan yang utuh (Kirdi Dipoyudo, 1990: 8).

Walaupun belum ada (dan memang tidak mungkin ada) rambu-rambu yang jelas tentang *pengamalan Pancasila* dalam pembangunan untuk mengarahkan pertumbuhan ekonomi ke jurusan yang benar (berdasarkan Pancasila), namun pertumbuhan ekonomi sekarang ini harus mempunyai nilai normatif.

Acuan normatif (pengamalan Pancasila) yang memberi warna pertumbuhan ekonomi di Indonesia harus diciptakan Pemerintah itu sendiri dan sukar dipercayakan kepada sektor swasta walaupun sebenarnya swasta memiliki prinsip etika bisnis dalam menyelenggarakan perusahaan. Acuan normatif tersebut harus tercermin di dalam kebijakan negara (fiskal, moneter dan kurs mata uang) dan kebijakan sektoral (perdagangan, industri, pertanian dan lain sebagainya).

Kebijakan-kebijakan Pemerintah tersebut harus transparan dan berdasarkan pendapat masyarakat. Dengan demikian perwujudan

pengamalan Pancasila diharapkan dapat ditegakkan melalui kebijakan Pemerintah. Baik rumusannya, maupun pelaksanaan kebijakan pemerintah harus demokratis sehingga dapat menghindari adanya *vested interest* yang dapat mempengaruhi kebijakan Pemerintah, dan dapat merusak pertumbuhan ekonomi sehingga menjauhi kepentingan masyarakat luas.

Memang harus diakui, rumusan yang konkrit, rinci (detail), dan cermat untuk dijadikan pedoman yang praktis tentang bagaimana menumbuhkan ekonomi berdasarkan pengamalan Pancasila, adalah tidak mungkin dibuat atau diwujudkan.

Kita jangan sampai terjebak ke dalam hal-hal seperti tersebut di atas, sehingga membuat kaku dan tidak fleksibel bagi ruang gerak pertumbuhan ekonomi. Hal yang lebih penting adalah *kesadaran* semua kekuatan politik yang terlibat dalam pertumbuhan ekonomi untuk bertindak positif yakni mengutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan sendiri (individu). Inilah esensi pengamalan Pancasila.

Akan tetapi idealisme tersebut di atas sering tidak terwujud di dalam kenyataannya. Memang kekuatan Orde Baru telah berhasil menumbuhkan ekonomi sedemikian rupa sehingga menghasilkan kemajuan dan modernisasi dengan perekonomian semakin terbuka (deregulasi dan privatisasi). Bahkan melalui konsep trilogi pembangunan, kemiskinan absolut semakin berkurang.

Tampaknya, strategi pertumbuhan ekonomi di Indonesia bergaya *big push* sehingga mengakibatkan semakin banyaknya perusahaan-perusahaan besar lagi raksasa (*corporate giant*) bergerak secara luas di sektor-sektor industri, pertambangan, kehutanan, pertanian (termasuk perikanan dan peternak-

an), telekomunikasi dan transportasi, keuangan perdagangan, keuangan-perbankan dan jasa-jasa lainnya.

Kemajuan dan modernisasi ekonomi didorong dengan spesialisasi dan pembagian kerja serta perkembangan teknologi, sehingga para pelaku bisnis di Indonesia seperti BUMN, swasta nasional (besar dan kecil), swasta asing dan koperasi cenderung berlatu dan bersikap mementingkan diri sendiri, tidak dalam konteks kesadaran bernegara dan berbangsa.

Gaya *big push* dalam pertumbuhan ekonomi di Indonesia telah berbenturan dengan masalah pemerataan dan keadilan dalam pembangunan. Oleh karena itu, sejak pelaksanaan Repelita II (1974-1979) kekuatan Orde Baru telah memperkenalkan strategi baru dalam pembangunan yakni trilogi pembangunan, di mana di dalamnya antara lain ada unsur pemerataan (*equality*). Akan tetapi di dalam kenyataannya, perkembangan pemerataan dan keadilan masih jauh ketinggalan dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi yang bergaya *big push*. Dengan demikian berkurangnya kemiskinan absolut bukan berarti kesenjangan sosial juga berkurang.

Akhir-akhir ini terdapat pandangan dalam masyarakat yang semakin luas bahwa kebijakan negara dan kebijakan sektoral di sana-sini kurang transparan. Hal ini berarti bahwa terdapat kecenderungan bahwa opini publik kurang terlihat dalam kebijakan ekonomi pemerintah. Dengan demikian, dikhawatirkan proses pertumbuhan ekonomi akan menjauhi pengamalan Pancasila dan lebih banyak didominasi *vested interest*.

Kebijakan ekonomi pemerintah yang diduga masyarakat kurang transparan, menandakan dukungan suara rakyat banyak (kelom-

pok intelektual, mahasiswa, pekerja, petani, pengusaha kecil, koperasi, pers dan lain sebagainya) semakin tidak terlihat. Pemerintah diduga kurang menjalankan *bottom up policy*.

Kurangnya transparansi kebijakan ekonomi dan kurangnya pendekatan *bottom up policy*, akan memperlambat proses modernisasi (World Bank, 1996: viii) dan membawa kekecewaan-kekecewaan sosial.

Dengan demikian, perkembangan ekonomi bergaya *big push* yang tidak diikuti dengan kebijakan pemerintah yang transparan akan menimbulkan benturan-benturan dengan kepentingan umum (baca: pengamalan Pancasila). Masalah-masalah pertanian, kehutanan, penyediaan air, perburuan dan kebijakan deregulasi yang belum sepenuhnya menciptakan pasar yang kompetitif sehat adalah contoh-contoh nyata dalam perekonomian Indonesia sekarang ini sebagai akibat gaya *big push* dalam pertumbuhan ekonomi.

Masalah-masalah atau isu-isu yang disebutkan di atas bisa menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial ditambah lagi dengan adanya sikap-sikap "pamer" dan demonstratif dari sementara lapisan masyarakat berupa konsumsi barang mewah yang berlebih dan korupsi akan memperlebar kesenjangan sosial. Oleh karena itu, Pemerintah bersama-sama DPR seyogyanya dapat menciptakan hukum bisnis, hukum perburuan dan hukum tanah yang lebih demokratis lagi (berdasarkan kedaulatan dan suara rakyat). Undang-undang anti monopoli perlu diwujudkan untuk menjaga pasar tetap kompetitif dan sehat. Untuk melindungi hak asasi konsumen, Pemerintah perlu pula membatasi reklame yang bisa merugikan konsumen dan menghormati gerakan konsumerisme yakni

gerakan yang ingin melindungi kepentingan dan hak konsumen.

## Penutup

Di dalam kenyataannya, pertumbuhan ekonomi tidak netral dari pengaruh kekuatan politik dan *vested interest*, oleh karena itu pertumbuhan ekonomi harus diberi misi yakni mengamalkan Pancasila. Inilah nilai etis pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Kemajuan dan modernisasi perekonomian tidak ada artinya apabila berbenturan kepentingan dengan pengamalan Pancasila.

Namun demikian, jangan dipertentangkan antara upaya mencari untung bagi sektor swasta (bisnis), yang merupakan kekuatan utama dalam menumbuhkan ekonomi, dan pengamalan Pancasila. Harus dicari harmonisasi atau "kemitraan" antara motif mencari untung dan pengamalan Pancasila dalam pertumbuhan ekonomi. Memantau pandangan masyarakat untuk dijadikan pedoman adalah utama. Dengan demikian, kebijakan pemerintah (*public policy* plus kebijakan sektoral) yang berdasarkan opini masyarakat akan mampu memberi warna bagi perkembangan ekonomi yakni berupa pengamalan Pancasila.

Dalam perekonomian yang semakin mengglobal sekarang ini, kita tetap tidak boleh mengabaikan nilai-nilai etis dalam kegiatan ekonomi pada umumnya, pertumbuhan ekonomi pada khususnya. Kita jangan semata-mata terpesona atas kemajuan kuantitatif saja (*logical quantitative training* meminjam istilah Matsura, 1991: v) seperti penggunaan peralatan komputer yang semakin canggih, tetapi juga harus memperhatikan hal-hal yang bersifat kualitatif sebagai

dasar untuk pengambilan keputusan baik yang dilakukan pemerintah (sektor publik) maupun yang dilakukan swasta.

Dilihat dari pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas itulah kita harus menilai "harga pertumbuhan ekonomi di Indonesia".

Daftar Bacaan

Adelman, Ira & Morris, C.T. 1993. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford.

Dipoyudo, Kirdi. 1990. *Membangun Atas Dasar Pancasila*. Centre for Strategic and International Studies, Jakarta.

Fischer, Stanley. 1996. "Sustaining Growth in the ASEAN Countries. *ISEI*, Jakarta.

Mishan, E.J. 1977. *The Economic Growth Debate an Assessment*, George Allen & Urwin, London.

Meier, Gerald M. 1984. *Loading Issues in Economic Development*. Fourth Edition, Oxford University Press, New York.

Matsura, Nanshi F. 1991. *International Business: A New Era*, Harcourt Brace Jovanovich, Tokyo.

Nafziger, E., Wayne. 1990. *The Economics of Developing Countries*, Second Edition, Prentice-Hall International Inc., New Jersey.

Waver, James & Jameson, Kennteh. 1981. *Economic Development*, Confeting Paradigms, University Press of America, Boston.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Washington.

World Bank. 1993. *Indonesia: Sustaining Development*, Country Report, No. 11737-IND, Jakarta.

Lampiran 1

PERTUMBUHAN PDB RIIL  
(Rata-rata per periode)

	1971-80	1980-90	1991-95	1971-95	Pertumbuhan per kapita
Indonesia	7,8	5,4	7,8	6,9	4,8 (1971-95)
Malaysia	8,0	6,0	8,7	7,4	4,6 (1971-95)
Thailand	6,9	7,9	8,4	7,6	5,5 (1971-95)
Negara-negara Berkembang	5,7	4,4	6,0	5,3	2,8 (1973-95)
Asia	5,7	7,1	8,4	6,8	5,1 (1973-95)
Afrika	3,8	2,4	1,7	2,9	0,1 (1971-95)
Timur Tengah & Eropa	6,1	2,7	3,5	4,2	0,8 (1971-95)
Negara-negara Barat	6,2	1,7	3,0	3,8	1,5 (1971-95)
Negara-negara Dlm Transisi	5,1	2,2	-9,0	1,1	-0,3 (1975-95)
Negara-negara Industri	3,2	2,9	1,7	2,8	2,0 (1971-95)
Dunia	4,1	3,4	2,7	3,5	2,0 (1975-95)

Sumber: IMF, *World Economic Outlook*, dikutip kembali dari Fischer (1996: Table 1).

## Lampiran 2

PERTUMBUHAN RIIL DALAM "OUTPUT"  
(Harga-harga 1993, perubahan dalam % per tahun)

	Sumbangannya 1999	1988-91	1991-94	1995	
PDB	100,0	9,0	7,3	8,2	7,8
Pertanian	16,1	3,6	2,8	4,2	1,9
Migas	8,7	6,7	0,8	-1,4	0,9
Adm. Negara	6,0	4,5	2,1	1,3	1,1
Lain-lain	69,2	12,0	10,3	11,3	10,7
antara lain					
Manufaktur	21,3	12,0	12,6	13,0	12,0
Konstruksi	7,6	15,0	13,9	12,9	12,4
Utilities	1,1	13,7	10,8	15,5	12,6

Sumber: Bank Dunia (1997: Table 1.1).

## Lampiran 3

PERIMBANGAN TABUNGAN-INVESTASI  
(% pada harga dan PDB berlaku)

	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Investasi Bruto	30,3	31,3	32,0	32,7	33,5	33,5
Tabungan Nasional Bruto	28,4	28,0	28,5	28,7	29,4	29,6
Selisih Tabungan-Investasi	-1,9	-3,3	-3,5	-4,0	-4,1	-3,9
APBN						
Investasi	6,3	5,5	5,3	5,3	5,5	5,6
Tabungan	6,4	5,6	5,7	5,5	5,6	5,8
Selisih Investasi-Tabungan	0,1	0,1	0,4	0,2	0,1	0,2
Sektor Swasta dan BUMN						
Investasi	24,0	25,8	26,7	27,4	28,0	27,9
Tabungan	22,0	22,4	22,8	23,2	23,8	23,8
Selisih Tabungan-Investasi	-2,0	-3,4	-3,9	-4,2	-4,2	-4,1

Ada perubahan di dalam klasifikasi sejumlah pengeluaran negara antara 1994/1995 dan 1995/1996 yang telah memberikan sumbangan (pengaruh) pada pergeseran di dalam investasi dan tabungan.

Sumber: BPS, Bank Indonesia dan Perkiraan Staf Bank Dunia.

Lampiran 4

IKTHISAR INDIKATOR POKOK EKONOMI MAKRO

	Rata <sup>2</sup> 1973-82	Rata <sup>2</sup> 1983-85	Rata <sup>2</sup> 1986-88	Rata <sup>2</sup> 1989	Rata <sup>2</sup> 1990	Rata <sup>2</sup> 1991	Rata <sup>2</sup> 1992	Rata <sup>2</sup> 1993
<b>Hasil Domestik (% per tahun)</b>								
Pertumbuhan	7,5	6,0	5,4	7,5	7,2	6,9	6,4	6,5
Inflasi per tahun	18,2	9,0	8,6	6,5	7,4	9,2	7,5	10,2
Inv. Tetap bruto PDB riil	n.a.	23,7	25,3	27,3	28,3	28,4	27,8	27,2
<b>Sektor Luar Negeri</b>								
Ekspor Migas (milyar\$)	9,9	15,0	8,2		8,7	11,	10,9	10,7
Harga Minyak (milyar\$)	(18,7)	(27,9)	(15,0)	(17,9)	(22,4)	(18,3)	(18,8)	(16,6)
Ekspor Non Migas	3,5	5,6	8,9	13,5	14,3	18,2	23,3	27,1
Tr. Berjalan Th. Fiskal	-3,4	-3,8	-1,7	-1,7	-3,5	-3,6	-1,9	-2,1
Perubahan Dlm Cadangan Devisa Negara	0,3	0,6	0,0	0,4	3,9	1,0	1,4	0,8
<b>Variabel Kebijakan (% per tahun, kecuali ada catatan)</b>								
Pertumbuhan uang (dlm arti luas)	31,9	27,9	23,4	38,5	45,3	17,0	20,2	22,2
Perimbangan Fiskal (th. fiskal, % dari PDB)	n.a.	-2,4	-2,9	0,9	1,9	-0,6	-1,4	-0,8
Pengl. Negara (th. Fiskal, % dari PDB)	n.a.	20,8	18,7	17,5	18,2	18,6	18,5	18,6
Depresiasi dlm Kurs riil	n.a.	2,9	15,9	1,4	2,0	2,3	3,8	-2,4
Perubahan PLN Pemerintah (milyar\$)	1,4	2,8	4,8	-0,1	3,9	3,6	0,7	3,4

Sumber: BI; BPS; IMF; *Inter. Stat*; *Perkiraan Staf Bank Dunia*; *Tabel Utang Dunia*.

# Gerakan Massa, Fragmentasi Elit, Tanggapan Penguasa dan Transisi Menuju Rezim Demokrasi

Kusnanto Anggoro

*Salah satu aspek yang jarang dilihat secara proporsional dalam literatur-literatur mengenai demokratisasi adalah negosiasi antarelit. Pada umumnya para ilmuwan cenderung lebih tertarik untuk mengungkap determinisme perubahan sosial ekonomi masyarakat dalam proses demokratisasi itu. Pandangan seperti itu tentu bermanfaat. Perubahan ekonomi, seperti halnya dengan landasan sosial yang lain, adalah faktor penting di balik setiap proses perubahan politik. Namun dalam banyak kasus, seperti di Korea Selatan dan Taiwan hingga akhir dasawarsa 1980-an, perubahan ekonomi, termasuk pertumbuhan dan pemerataan, tidak dapat menjelaskan fenomena demokratisasi. Liberalisasi ekonomi tidak dengan sendirinya diikuti oleh perubahan sistem politik menuju suatu sistem yang lebih demokratis. Tulisan ini merupakan suatu telaah awal dan mencoba untuk mengemukakan pandangan alternatif dengan bertolak dari premis bahwa demokratisasi, yang dapat dirumuskan sebagai transisi dari rezim otoriter menuju rezim demokrasi, ditentukan oleh respons rezim otoriter pada tuntutan-tuntutan demokratisasi yang berasal dari elit politik dan/atau massa.*

## Rakyat, Elit dan Demokratisasi

**S**ISTEM otoriter merupakan suatu sistem yang secara diametral berbeda dari sistem demokrasi. Dalam sistem otoriter, pengambilan keputusan didominasi oleh kekuatan tunggal, baik partai politik maupun individu. Partisipasi rakyat sangat terbatas, jika tidak ada sama sekali, dan lebih mendekati partisipasi yang dipaksakan (mobilisasi) daripada partisipasi yang dilandasi oleh kesadaran politik. Sebaliknya, rakyat memainkan peran dalam sistem demokrasi dan dapat menuntut pertanggungjawaban dari lembaga-lembaga politik yang dipilihnya.

Kedua bentuk itu merupakan format ideal dan ekstrem. Dalam spektrum yang meren-

tang dari sistem politik otoriter hingga demokrasi, dikenal beberapa varian sistem politik, di antaranya sistem semi-otoriter (*semi-authoritarian system*) dan semi-demokrasi (*semi-democratic system*). Pada sistem semi-otoriter, atau *dictaduras* (kediktatoran terbatas) dalam kajian politik Amerika Latin, seperti Indonesia pada masa Demokrasi Terpimpin dan Hongkong sampai tahun 1982, pemerintah memberi kesempatan dan hak hidup kepada kelompok kepentingan dan partai oposisi, sekalipun kelompok-kelompok dan partai-partai itu tidak dapat berfungsi dengan baik karena terbelenggu oleh korporatisme dan/atau patrimonialisme. Dalam sistem semi-demokrasi, *dictablandas* (demokrasi terkendali), pejabat-pejabat yang dipilih melalui suatu pemilihan umum hanya

memiliki kekuasaan efektif terbatas. Selain itu, sistem ini juga tidak mengenal persaingan yang sehat antara partai-partai politik.

Tidak mudah membedakan kedua sistem tersebut. Secara umum, sistem semi-demokrasi memberikan kontestasi elektoral tanpa partisipasi liberal, sedang semi-otoriter memberikan partisipasi liberal tanpa kontestasi elektoral. Sistem politik yang dilengkapi dengan lembaga-lembaga politik demokrasi tidak selalu dapat menunaikan fungsinya sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi. Kadar demokrasi dalam sistem-sistem itu dapat diukur dari beberapa gejala, yang terpenting di antaranya adalah sampai seberapa jauh rezim memberikan "hak-hak politik" (*political rights*) pada rakyat dan toleransi pada "kebebasan bermasyarakat" (*civil liberties*). Hak-hak politik dapat didefinisikan sebagai hak rakyat untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik, misalnya dalam memilih perwakilan politik yang akan menentukan atau mempengaruhi kebijakan negara. Kriteria ini dapat dilihat dari beberapa indikator, antara lain pemilihan yang bebas dan kompetitif, supremasi pejabat yang dipilih atas yang tidak dipilih, dan kebebasan mendirikan partai politik. Kebebasan bermasyarakat didefinisikan sebagai "kebebasan untuk mengembangkan pendapat, institusi, ekonomi perseorangan selain yang direstui negara" yang antara lain dapat dilihat dari beberapa indikator seperti kebebasan pers, kebebasan berkumpul, dan persamaan hukum.

Transformasi dari sistem otoriter menjadi semi-demokrasi atau semi-otoriter, dan selanjutnya menjadi sistem demokrasi, merupakan demokratisasi sistem politik. Derajat pelaksanaan institusi-institusi demokrasi dapat dilihat dari segi *competitiveness* dan

*representativeness*. Semakin kompetitif kehidupan antarpartai dan kekuatan-kekuatan politik yang lain serta semakin *inclusive* lembaga-lembaga seperti itu melibatkan warga masyarakat akan semakin demokratis pula suatu sistem politik itu. Tingkat kompetisi tentu tidak semata-mata dilihat dari berapa banyak jumlah kekuatan politik yang diperbolehkan untuk hidup, tetapi apakah benar-benar terdapat kompetisi di antara mereka. Persamaan akses dan kemungkinan untuk menduduki jabatan-jabatan publik dan pengambilan keputusan merupakan kriteria yang lebih penting daripada kuantitas.

Seperti telah disinggung sepintas pada awal tulisan ini, transisi menuju masyarakat demokrasi telah dijelaskan dari berbagai aspek. Salah satu perspektif adalah dengan melihat ekonomi-politik transisi, khususnya konstruksi sosial dan pilihan-pilihan kebijakan. Pendekatan itu memang mempunyai validitasnya sendiri, karena transisi menuju masyarakat demokrasi berkaitan dengan pelapisan sosial dalam masyarakat. Namun masih menjadi persoalan besar apakah, misalnya lapisan menengah yang dianggap sebagai kalangan pembaharu, akan mendukung atau menolak demokratisasi.

Perlu telaah yang lebih cermat mengenai posisi lapisan menengah dalam pelapisan sosial, dan sejauh mana kepentingan mereka terwakili dalam rezim yang sedang berkuasa. Sekurang-kurangnya terdapat dua kelemahan pokok dari pendekatan ekonomi politik. *Pertama*, teori itu tidak dapat menjelaskan mengapa konsolidasi demokrasi baru dimulai di Korea Selatan pada tahun 1988 meskipun negara itu telah mengalami transformasi sosial sebagai akibat pembangunan ekonomi, misalnya menebalnya lapisan kelas mene-

ngah perkotaan, pada pertengahan dasawarsa 1980-an. Teori serupa tidak pula cukup bermanfaat untuk menjelaskan mengapa demokrasi di Filipina setelah Marcos tidak berkembang ke arah demokrasi yang lebih mantap. Presiden Corry Aquino berhasil mengantarkan Filipina untuk membangun sistem demokrasi, namun ia harus menghadapi enam kali kudeta selama periode 1986-1992.

*Kedua*, konfigurasi elit dan suara rakyat merupakan syarat penting tetapi tidak dengan sendirinya mengawali demokratisasi dan memperteguh bangunan demokrasi. Peristiwa Tienanmen (1989) merupakan suatu gerakan demokrasi yang massif, tetapi tidak cukup meluas untuk menghasilkan perubahan yang berarti. Kasus serupa terlihat di Myanmar. Rezim SLORC (*State of Law and Order Restoration Council*) tetap berkuasa, sekalipun Liga Demokrasi Baru (NLD) pimpinan Aung San Suu Kyi memenangkan lebih dari 80 persen suara dalam pemilu tahun 1990.

Pengalaman-pengalaman itu menunjukkan bahwa respons rezim yang berkuasa memainkan peran penting. Marcos, SLORC, dan Chun berusaha menutup pintu bagi semua gerakan pro demokrasi, sedang Juan Ponce Enrile dan Roh Tae Woo pada akhirnya memberi kesempatan kepada gerakan pro demokrasi. Selain itu, gejala-gejala itu mungkin memperlihatkan juga pentingnya kekuatan-kekuatan sosial lain yang dapat mengkristal menjadi kekuatan politik. Kekuatan itu mungkin bersumber pada konfigurasi elit politik, dan oleh karenanya memungkinkan terbentuknya koalisi di antara kekuatan-kekuatan politik. Bangunan koalisi ini akan menentukan kedudukan tawar-menawar kalangan pembaharu, sekalipun ba-

rangkali koalisi itu tidak dapat bertahan untuk jangka waktu lama setelah masa transisi. Tentu, tawar-menawar itu bukan merupakan proses yang muncul dengan sendirinya tetapi dipicu dan diperkuat oleh kejadian-kejadian tertentu yang merupakan tantangan pada rezim otoriter.

### **Titik Kritis, Memilih Kawan dan Lawan, dan Pertarungan Politik**

Keagungan Roma tidak dibangun dalam semalam. Demikian pula halnya dengan pembangunan sistem politik. Transisi demokrasi berlangsung setelah perkembangan politik melewati fase dan urutan tertentu. Pengalaman dari sejumlah negara Asia, Afrika dan Amerika Latin dalam dua dasawarsa sejak gelombang demokratisasi di penghujung 1970-an menunjukkan bahwa tahap-tahap penting itu di antaranya adalah "titik kritis", "seleksi dan konsolidasi", dan "pertarungan politik". Dalam masing-masing tahapan itu, rezim otoriter berunding dengan penentangannya. Tentu, proses tawar-menawar dapat berlangsung secara berkepanjangan, seperti terjadi di Brasil pertengahan 1970-an hingga 1985, cepat dan dramatis, seperti terjadi di Filipina tahun 1986, atau jalan tengah antara keduanya, seperti terlihat dalam kasus Korea Selatan tahun 1987. Konfigurasi elit politik, desakan pendapat umum dan strategi yang dipilih rezim penguasa maupun pembaharu untuk memanfaatkan dukungan massa merupakan beberapa faktor yang menentukan dan bukan hanya intensitas negosiasi antarkekuatan politik tetapi juga formasi dan stabilitas rezim setelah masa transisi.

"Titik kritis" dapat terjadi karena desakan internal maupun eksternal. Faktor-faktor internal itu adalah, antara lain, suksesi, libe-

ralisasi politik, konflik dalam kekuatan politik dominan, defeksi kekuatan koalisi, merosotnya kinerja ekonomi dan ketidakmampuan rezim menyelesaikan masalah sosial. Tidak terlampau penting faktor mana yang lebih memainkan peran dalam transisi atau transformasi rezim. Faktor-faktor itu, secara terpisah maupun bersama-sama, memperlemah rezim otoriter dan pada saat yang sama membuka kesadaran kekuatan alternatif mengenai kesempatan untuk melakukan perubahan. Dalam kasus Argentina, titik kritis ini disebabkan oleh kombinasi berbagai faktor (ekonomi, pelanggaran hak-hak asasi manusia, dan perang Malvinas) yang akhirnya mendorong Jenderal Galtieri mengundurkan diri (Juni 1982). Faktor eksternal misalnya adalah desakan Amerika Serikat dalam kasus Honduras serta beberapa negara Karibia dan Amerika Tengah serta desakan Uni Eropa dalam kasus Portugal, Spanyol, dan Yunani.

Sebaliknya, efektifitas sesuatu yang menyebabkan terjadinya titik kritis tergantung pada beberapa faktor lain. Sukses, misalnya, tidak selamanya mendorong demokratisasi. Pergantian rezim Chun Doo Wan oleh Roh Tae Woo memulai perubahan besar di Korea Selatan, tidak seperti ketika Chun menduduki kursi kepresidenan setelah meninggalnya Park Chung Hee (1979). Namun di Kenya, tampilnya Daniel Arap Moi yang semula diharapkan sebagai pemimpin masa transisi ternyata hanya mengukuhkan kembali sistem otoriter yang telah berkembang di bawah rezim Kenyatta. Demonstrasi besar-besaran, seperti dalam kasus Filipina dan Korea Selatan, mampu mengawali transisi demokrasi, tetapi hal serupa tidak terlihat di Cina dari kasus Tienanmen maupun Yangoon.

Tampaknya krisis legitimasi dan kapasitas rezim dalam menjawab krisis itu memainkan peran penting dalam demokratisasi. Jika rezim dapat mengatasi titik krisis itu, baik dengan persuasi ataupun represi, prospek demokratisasi akan berhenti, seperti terlihat dalam kasus Cina dan Myanmar. Jika tidak, tahap berikutnya adalah tahap "seleksi dan konsolidasi". Dalam tahap ini kelompok anti-kemapanan mengidentifikasi dirinya sendiri dan merumuskan bentuk rezim baru yang diinginkannya. Kekuatan-kekuatan politik, yang pro *status quo* maupun pro perubahan, menampilkan diri, mengajukan proposal alternatif terhadap rezim lama. Sasaran pokok tahap ini adalah konsolidasi internal dan mobilisasi kekuatan massa. Aliansi antara Kim Dae Yung dan Kim Young Sam di Korea, koalisi demokrat moderat di Filipina di bawah Aquino merupakan contoh bagaimana kalangan pro demokrasi berusaha melakukan konsolidasi untuk menentang penguasa. Dalam tahapan ini kemungkinan besar terjadi realiansi kekuatan-kekuatan politik yang kohesifitasnya akan ditentukan oleh beberapa faktor, misalnya jarak ideologi, persamaan politik dan strategi.

Tidak tertutup kemungkinan bahwa legitimasi rezim otoriter semakin merosot bersamaan dengan menyusutnya secara dramatis kemampuan mereka mengendalikan tuntutan-tuntutan ke arah perubahan politik. Dan jika itu terjadi, tahapan akan berlanjut kepada tahap selanjutnya, yaitu "pertarungan politik". Dalam tahap ini berlangsung negosiasi antara kekuatan-kekuatan politik pro demokrasi dan pendukung kemapanan. Negosiasi dapat berlangsung secara konfrontasi ataupun kompromistis, tergantung pada derajat perbedaan preferensi mengenai rezim yang dikehendaki oleh elit politik mau-

pun pertimbangan kekuatan dukungan massa untuk keduanya. Massa tidak terlibat secara langsung dalam negosiasi itu. Namun mereka dapat mempengaruhi hasil negosiasi itu dengan menunjukkan dukungannya pada preferensi elit politik tertentu (baik pro maupun anti-demokrasi). Hampir dalam semua kasus, masyarakat kota merupakan unsur penting dalam setiap gerakan demokrasi itu.

Dalam banyak kasus, rezim yang berkuasa berada dalam kedudukan formal yang lebih baik, terutama karena secara hukum mereka merupakan lembaga politik yang dapat menggunakan instrumen tertentu, termasuk kekuatan militer dan lembaga-lembaga konstitusional yang lain, untuk menekan gerakan demokrasi. Secara teoretis, rezim yang berkuasa dapat menanggapi tekanan-tekanan pro perubahan itu dengan strategi "menutup semua pintu" demokrasi (*roadblock strategy*) atau justru, sekalipun terbatas, "memberi kesempatan" (*facilitating strategy*) untuk demokratisasi. Fragmentasi elit politik, oleh karenanya, merupakan faktor penting hampir di setiap proses demokratisasi.

Gerakan-gerakan politik kedua belah pihak akan sangat tergantung pada rambu-rambu ini. Penguasa anti-demokrasi mengulur waktu untuk memperoleh apa yang hilang dalam tahap titik kritis. Di Rumania, Front Pembebasan Nasional menggunakan strategi ini dengan menolak kembalinya Raja Michael dari pengasingan dan menyusun UU Pemilu yang membatasi masa kampanye. Rezim yang berkuasa dapat pula menggunakan basis-basis politik tertentu untuk melawan desakan massa. Mungkin saja terjadi defeksi dan realiansi kekuatan-kekuatan

politik, seperti terlihat dalam kasus Juan Ponce Enrile dan kaum militer muda di Filipina yang meninggalkan Marcos dan secara tidak langsung memberi kekuatan pada Corry Aquino.

## Formasi Rezim Pasca Transisi

Menggunakan kriteria *Freedom House*, rezim yang muncul setelah masa transisi dapat dibedakan menjadi tiga bentuk, yaitu "tetap otoriter" (*continued-authoritarianism*), "instalasi demokrasi" (*democratic installation*) dan "pemantapan demokrasi" (*consolidating democracy*). Suatu rezim dikategorikan sebagai rezim otoriter jika indeks anti-demokrasi mencapai lebih besar atau sama dengan 10, instalasi demokrasi jika indeks besarnya antara 5-9, dan konsolidasi demokrasi jika indeks lebih kecil atau sama dengan 4. Ini akan ditentukan oleh pertimbangan kekuatan antara kelompok pro dan anti-demokrasi, dukungan massa dan bagaimana negosiasi antarkekuatan politik itu, serta respons rezim terhadap gerakan demokrasi.

*Continued Authoritarianism.* Terbentuknya atau terpeliharanya suatu rezim otoriter dapat disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya perbedaan preferensi antara elit politik mengenai formasi rezim pasca transisi, pemegang kekuasaan mengabaikan tuntutan masyarakat, dan pemegang kekuasaan menerapkan strategi menutup pintu demokrasi. Sebagian besar dari terpeliharanya otoriterisme ini terjadi dalam suasana negosiasi konfrontasi. Pemegang *status quo* tetap menginginkan otoriterisme sedang kaum pembaharu ingin memperkenalkan praktek politik yang demokratis. Masing-masing berada dalam kutub politik yang secara diametral bertentangan sehingga terjadi nego-

siasi yang sangat mengejutkan, dan hanya akan berakhir jika salah satu pihak berhasil keluar sebagai pemenang. Perbedaan "ideologi" dan/atau basis sosial antara rezim dan gerakan pembaharu mengakibatkan kompromi hampir tidak mungkin terjadi.

Tentu, massa mempengaruhi kedudukan tawar-menawar elit pembaharu dan pemegang *status quo*. Pada umumnya massa menghendaki demokrasi (Bolivia, Myanmar, Angola, Kenya, Liberia, dan Afghanistan) atau mendukung rezim baru (Iran). Rezim berhasil mengukuhkan kedudukannya dengan "menutup semua pintu" yang menyebabkan gerakan pembaharu terpenggal aktivitasnya. Hal ini dapat dilakukan dengan memberikan larangan baru atau "membersihkan" gerakan demokrasi, seperti berturut-turut terlihat dalam kasus Rumania dan Kenya. Dalam kasus Angola, Bolivia, Liberia, Myanmar dan Rumania, penguasa mengabaikan tuntutan masyarakat. Demonstrasi besar-besaran tidak memaksa rezim untuk berubah sikap. Sebaliknya, mereka justru memberikan tekanan politik yang lebih keras.

*Instalasi Demokrasi.* Tiga karakter penting yang mendasari instalasi demokrasi adalah: konvergensi keinginan antara penguasa dan pembaharu, pemegang kekuasaan memperhitungkan tekanan massa, namun dapat memberlakukan ketentuan-ketentuan tertentu sebagai bagian dari strategi "memberi kesempatan". Pola transisi dominan adalah pola kompromi, seperti terlihat dalam transisi demokrasi di Brasil, Sudan, Nigeria, Turki. Di Sudan, misalnya, kalangan *status quo* (*Transitional Military Council*) maupun pembaharu (*National Alliance for National Salvation*) menginginkan demokrasi, sekalipun mereka berbeda pendapat mengenai kapan demokrasi itu harus berlangsung dan

bagaimana pembagian kekuasaan setelah transisi. Di Turki, rezim militer, menginginkan demokrasi terkendali; sedang kelompok pembaharu, Partai Tanah Air (*Motherland*), menghendaki demokrasi liberal. Kasus Turki berbeda dari Sudan hanya karena kalangan militer di Turki bersedia melepaskan keterlibatan langsung mereka dalam pemerintahan.

Dalam transisi ke arah terbentuknya instalasi demokrasi, dua kekuatan utama memiliki kekuatan yang hampir seimbang sehingga membuka peluang terjadinya *give and take* dari satu pihak kepada pihak yang lain. Kompromi dan *mutual-concession* sangat mungkin terjadi. Namun perkembangan lebih lanjut ke arah konsolidasi demokrasi tampaknya terhambat karena terdapat keraguan di kalangan pembaharu, misalnya karena pluralitas sosial dan kesulitan mobilisasi politik secara menyeluruh untuk menentang rezim penguasa atau karena reputasi represif rezim penguasa. Akibatnya, kalangan pembaharu tidak dapat sepenuhnya "memasang harga yang tinggi", sebab mungkin saja hal itu justru menyudutkan penguasa untuk kemudian menempuh cara-cara represif, yang justru akan meredam kelangsungan gerakan demokrasi itu sendiri.

Dalam banyak kasus penguasa meyakini bahwa jalan terbaik bagi mereka adalah melakukan pembaruan dan merundingkan segala sesuatunya dengan kelompok pembaharu. Rezim berpendapat bahwa mempertahankan pengaruh tanpa harus terlibat langsung lebih baik dibanding mempertahankan *status quo*, yang mungkin merupakan pilihan yang harus dipertahankan dengan represi dan dengan biaya yang sangat mahal bagi reputasi internasional maupun domestiknya. Dukungan massa ini memper-

kuat kedudukan tawar-menawar kalangan pembaharu. Sebab itu rezim mengubah pendiriannya dan memberi fasilitas bagi demokratisasi namun dengan tetap memberikan rambu-rambu, misalnya dengan memberlakukan peraturan-peraturan tertentu, sehingga mempunyai kendali cukup dalam negosiasi. Di Brasil, rezim mulai melakukan *abertura* (keterbukaan). Kekalahannya dalam pemilihan anggota parlemen tahun 1982 tidak mengganggu kemampuannya untuk menangguhkan pemilihan presiden secara langsung. Pemilihan presiden dilakukan oleh *electoral college*, sehingga membatasi kandidat sipil yaitu hanya mereka yang masih dapat diterima kalangan militer. Kasus yang sama terjadi di Nigeria dan Turki. Faktor terakhir ini, terdapatnya elemen konservatif dalam rezim baru, merupakan salah satu sebab mengapa instalasi demokrasi sukar berkembang menjadi konsolidasi demokrasi.

*Konsolidasi Demokrasi.* Konsolidasi demokrasi, akan tercapai jika dua kekuatan politik utama mempunyai preferensi yang sama sekali berbeda, massa memberikan dukungan kuat kepada gerakan demokrasi, dan rezim penguasa akhirnya menyerah, dengan melonggarkan tekanan-tekanannya terhadap gerakan demokrasi. Dalam sebagian kasus, konsolidasi demokrasi terjadi dalam pola konfrontasi, terutama karena perbedaan preferensi yang mendasar di antara dua kekuatan politik utama, misalnya antara Partai Komunis dan Solidaritas di Polandia atau antara rezim otoriter-birokrasi dan kaum *multipartidaria* di Argentina. Pada mulanya rezim otoriter mengandalkan sarana represi, termasuk UU Darurat, untuk mengembalikan legitimasinya yang merosot setelah titik kritis. Sebaliknya, kalangan pembaharu mengandalkan gerakan massa populis.

Perbedaan preferensi antarelit politik itu menyebabkan terjadinya negosiasi konfrontasi, seperti dalam proses yang melestarikan rezim *authoritarian*. Kalangan pembaharu menginginkan pergantian rezim secara total, namun mengetahui bahwa *status quo* mempunyai reputasi dalam melakukan represi politik, dan mengetahui bahwa kalangan *status quo* menguasai institusi pemerintahan, sekalipun kendalinya melemah dalam titik kritis. Satu hal yang membedakan konsolidasi demokrasi dari instalasi demokrasi adalah bahwa pada mulanya elit penguasa maupun pembaharu tidak mengetahui kepada siapa rakyat berpihak, dan konsesi apa yang harus diberikan dan diterima oleh masing-masing pihak. Permainan ini menyerupai *Russian roulette*.

Namun keikutsertaan masyarakat dalam protes/demonstrasi massal, atau hasil suatu pemilihan umum yang terbuka dan bebas, memberi petunjuk bahwa mereka telah memberikan dukungannya pada preferensi tertentu. Kalangan pembaharu semakin yakin pada preferensi politiknya, dan, sebab itu, meningkatkan tuntutan-tuntutan politiknya. Mereka seringkali menempuh *maximax strategy*, membentuk rezim baru tanpa melibatkan rezim lama. Di pihak lain, penguasa mulai menyadari tidak akan bisa bertahan tanpa memberi konsesi pada gerakan pro demokrasi. Akibatnya mereka bersedia melonggarkan tekanan-tekanannya terhadap gerakan demokrasi. Barangkali tujuan rezim otoriter hanya terbatas pada menghindar dari balas dendam jika mereka terpaksa tidak dapat terlibat dalam suatu rezim baru. Namun tidak tertutup kemungkinan bahwa tujuan pokok mereka adalah untuk mempertahankan pengaruhnya dalam pemerintahan baru. Di Chile, misalnya,

dukungan massa dalam plebisit pada tahun 1988 dan tekanan kuat dari *Renovacion Nationale* serta perwira militer menyebabkan Jenderal Pinochet berpikir kembali dan mengubah konstitusi 1980. Di Argentina, setelah demonstrasi berkepanjangan dari kaum *multipartidaria* (*Mothers of the Plaza de Mayo dan Peronis*), rezim tidak lagi mampu berkuasa. Di Korea Selatan, Jenderal Chun Doo-hwan berusaha menjinakkan tekanan dengan menunjuk Jenderal Roh Tae-woo sebagai penggantinya. Namun Roh kemudian justru tidak menyetujui pandangan Chun.

### Penyimpangan dari Model Utama

Terdapat beberapa perkecualian dari modalitas transisi tersebut di atas. Suatu rezim otoriter terbentuk atau tetap terpelihara, sekalipun sebenarnya tidak terdapat perbedaan yang mendasar mengenai preferensi rezim antarkelompok politik. Dalam hal ini rezim otoriter terjadi karena fragmentasi di antara elit pembaharu, sehingga menyebabkan rezim otoriter mempunyai kesempatan untuk menempuh strategi "menutup semua pintu" tanpa biaya politik yang mahal. Dalam kasus lain, perkecualian juga terjadi pada terbentuknya rezim konsolidasi demokrasi. Beberapa kasus menunjukkan bahwa sekalipun terdapat perbedaan preferensi yang mencolok antarelit, rezim pada akhirnya memberi ruang gerak yang lebih besar pada gerakan demokrasi.

Kasus-kasus di Afghanistan, Iran dan Liberia menunjukkan pola penyimpangan pertama. Dalam kasus-kasus tersebut sesungguhnya tidak terdapat perbedaan yang mendasar antara kelompok pemegang kekuasaan dan pembaharu. Elit-elit politik, yang sedang menduduki pemerintahan maupun ka-

langan oposisi, menginginkan pembaruan politik. Dalam hal ini, sistem otoriter terpelihara karena perpecahan di kalangan gerakan penentang rezim. Di Afghanistan, Raja Zhahir Shah berperan sebagai fasilitator dan telah melakukan liberalisasi sejak 1964. Namun Zhahir menganut arus anti-demokrasi dan ingin mengkonsolidasi kekuatan melalui pemeliharaan *status quo*. Kaum Republikan-Konstitusionalis menginginkan demokrasi, menerima sistem kerajaan, tetapi menolak kehadiran kelompok kiri yang menginginkan sistem komunis. Kasus serupa terlihat di Iran dengan pertarungan politik antara *status quo* (Reza Pahlevi), Islamis revolusioner (Khomeini) dan kelompok oposisi demokrasi yang ingin menegakkan rezim demokrasi dengan pemilihan bebas dan pemerintahan konstitusional. Di Liberia, perpecahan di kalangan gerakan demokrasi memberi peluang bagi elit penguasa untuk memaklumkan peraturan-peraturan baru yang membatasi partisipasi politik. Di Kenya, sebab pokoknya adalah persaingan pribadi antara Presiden Moi melawan GEMA (salah satu faksi dalam *Kenya Africa National Union Party*). Di Angola, MPLA maupun reformis UNITA menginginkan terbentuknya suatu sistem demokrasi terkendali, namun berbeda strategi untuk mencapai formasi politik itu. Akibatnya, penguasa dapat melakukan tekanan-tekanan pada gerakan demokrasi tanpa harus membayar risiko mahal atas tindakannya itu.

Dari kecenderungan itu terlihat betapa perpecahan di kalangan elit politik memberi peluang bagi rezim lama untuk tetap mempertahankan kekuasaannya, yaitu rezim komunis (Afghanistan), teokrasi (Iran), otoriter (Liberia, Kenya, Angola). Massa tidak memberikan dukungan yang jelas pada pihak

mana. Di Afghanistan, setelah kekuatan kiri dan militer melakukan kudeta, Parcham dan Khalq mendukungnya. Hal serupa tidak terjadi di Iran. Demonstrasi massal menunjukkan bahwa Shah tidak mendapat dukungan.

Perkecualian dalam terbentuknya instalasi demokrasi terlihat dalam kasus Honduras, Filipina, dan Uganda. Ketiga-tiganya menunjukkan divergensi preferensi, namun penguasa tidak dapat terus-menerus menekan gerakan demokrasi. Di Honduras, massa menyatakan preferensi Partai Liberal mengenai demokrasi dan penguasa memberi tanggapan positif. Penguasa, militer, mendapat tekanan domestik dan internasional untuk kembali pada pemerintahan sipil. Namun mereka menginginkan demokrasi dipimpin dengan supremasi *National Security Doctrine*. Salah satu pembaharu, Partai Liberal, menginginkan supremasi sipil. Pembaharu yang lain, Partai Nasional, menginginkan demokrasi tetapi masih berniat untuk memberikan beberapa konsesi pada kalangan militer. Di Uganda, terdapat konvergensi keinginan rezim baru. Penguasa, *the Provisional Military Government*, yang membangun aliansi dengan Partai Kongres Rakyat di bawah pimpinan Milton Obote menghendaki demokrasi dipimpin. Kelompok pembaharu yaitu oposisi demokrasi yang terdiri dari partai-partai demokrasi, menginginkan demokrasi liberal. Penguasa menerima hasil pemilihan umum yang memberi mayoritas pada Partai Kongres Rakyat. Jika konsolidasi demokrasi kemudian terganjil adalah karena Milton Obote tidak mau membagi kekuasaannya dengan kelompok lain dalam Partai Kongres Rakyat.

Filipina merupakan perkecualian yang paling menarik karena tidak adanya keseja-

jaran pandangan antara penguasa (Presiden Marcos) yang menginginkan otoriterisme dan mengukuhkan kekuasaannya setelah titik kritis dan kelompok pembaharu (Corazon Aquino) yang menghendaki bangunan demokrasi liberal. Pembaharu otoriter (beberapa jenderal dan perwira muda yang tergabung dalam *Reform the Armed Forces of the Philippines Movements* (RAM) di bawah kepemimpinan Juan Ponce Enrile) menghendaki terbentuknya junta militer. Akan tetapi rakyat dengan kuat memberikan dukungan pada Aquino meskipun Marcos tetap mempertahankan pendapatnya. Hasil pemilihan umum menurut NAMFREL memperkuat bukti kemenangan kelompok demokrasi. Perjuangan Marcos berakhir, setelah Aquino dan Enrile menolak bukti tandingan yang diajukannya melalui COMELEC.

Seperti halnya dengan dua formasi rezim pasca transisi yang lain, perjalanan ke arah terbentuknya konsolidasi demokrasi pun menempuh penyimpangan dari model utama, seperti terlihat dari kasus Hongaria, Uruguay, Portugal dan Spanyol. Di Spanyol, massa dengan gigih menyatakan dukungannya kepada proses demokratisasi. Rezim yang berkuasa menempuh strategi dengan memberi kelonggaran pada gerakan-gerakan demokrasi. Sebab itu, sesungguhnya terdapat persamaan keinginan antara para pelaku-pelaku politik penting. Perbedaannya adalah bahwa kaum pembaharu kiri menginginkan demokrasi, sedang pembaharu kanan (militer) menghendaki demokrasi terbatas. Kasus yang sama terjadi di Uruguay. Namun berbeda dari kasus Spanyol, di Uruguay penguasa militer dapat mempertahankan kekuasaannya dan menentukan konsesi kepada kalangan pembaharu *Interpartidaria*. Dalam perhitungan mereka, kepentingan kalang-

an militer dapat dipertahankan melalui pembentukan suatu badan penasihat.

Gejala di Hongaria dan Portugal menunjukkan terdapatnya negosiasi konfrontasi hanya dalam hal perbedaan preferensi antaraktor. Di Hongaria, kaum Komunis konservatif ingin mempertahankan kekuasaan partai tunggal. Sedangkan reformis komunis di bawah kepemimpinan Imre Pozsgay menghendaki rezim yang lebih inklusif namun masih dalam kepemimpinan komunis. Pembaharu yang lain, oposisi demokrasi, menginginkan *one-step transition* menuju demokrasi tanpa kehadiran kaum komunis. Dalam hal ini penguasa enggan memberi konsesi maupun menjawab tantangan massa. Mereka tidak pula memberi kesempatan yang lebih luas pada gerakan demokrasi dan memilih liberalisasi ekonomi yang pada akhirnya gagal. Di Portugal, pendukung *status quo* komunis menguasai beberapa pos dan menghendaki pembaruan model Eropa Timur. Di lain pihak gerakan demokrasi, di bawah kepemimpinan Partai Sosialis, menginginkan demokrasi Barat. Untuk mengatasi hal ini penguasa menggunakan kekerasan untuk menindas massa. Tetapi hal ini tidak bisa lagi dipertahankan setelah sebagian perwira tinggi Kelompok Sembilan yang mendukung pembaharu, tidak lagi memberikan dukungannya kepada rezim lama.

### **Kedudukan Tawar-menawar, Aksi Massa dan Strategi Rezim**

Dari kecenderungan dalam modal utama maupun perkecualian tersebut di atas terlihat beberapa unsur penting. Rezim otoriter itu sendiri memainkan peran penting dalam transisi demokrasi. Faktor lain yang penting adalah adanya kelompok reformis da-

lam partai yang berkuasa. Sekalipun kelompok itu mungkin hanya merupakan suatu kalangan reformis otoriter (seperti Juan Ponce Enrile pada masa akhir pemerintahan Marcos di Filipina), mereka dapat menjadi *king maker* dan oleh sebab itu dapat menjadi pendukung gerakan demokrasi. Apakah kelompok reformis-otoriter atau kaum demokrat yang akan memenangkan pertarungan tergantung pada faktor lain yang mungkin spesifik bagi setiap sistem politik. Faktor-faktor spesifik itu adalah, antara lain, perimbangan kekuatan politik, persistensi aksi massa, dan perubahan sikap dari kalangan rezim otoriter.

Perimbangan kekuatan antara pendukung *status quo* dan gerakan pro demokrasi menentukan strategi mana yang akan ditempuh rezim otoriter. Strategi "menutup semua pintu" dapat terjadi karena beberapa faktor, di antaranya: fragmentasi kalangan demokrasi dan kohesivitas kalangan otoriter; demonstrasi hanya berlangsung secara sporadis dan dalam waktu relatif singkat sehingga rezim tidak perlu menebus harga kredibilitas internasionalnya. Dalam keadaan seperti itu, perbedaan preferensi rezim diselesaikan dengan represi terhadap gerakan demokrasi. Jika kalangan demokrasi bersatu dan massa secara kontinyu melakukan demonstrasi, kemungkinan rezim akan berubah sikap dan memberi kelonggaran pada gerakan demokrasi. Kemungkinan ini harus diperkuat oleh fragmentasi dalam rezim lama.

Dalam semua kasus transisi menuju sistem demokrasi, termasuk yang kemudian gagal, massa memainkan peran penting. Di Rumania, demonstrasi melawan *National Salvation Front* menghasilkan Deklarasi Timisoara yang menuntut agar semua bekas komunis tidak diperkenankan mengikuti pemi-

lihan anggota parlemen. Dalam batas-batas tertentu, ini merupakan konsesi yang diberikan rezim pembaharu otoriter kepada gerakan demokrasi. Namun Front Nasional itu tidak mengubah kedudukan tawar-menawarnya, dan terus menekan kalangan oposisi demokrasi, khususnya setelah mereka berhasil memperoleh dukungan dari para pekerja tambang.

Kasus Myanmar menunjukkan bahwa posisi penguasa anti-demokrasi tidak memperoleh dukungan massa. Demonstrasi mahasiswa diperkuat oleh kelompok sosial lain. Ketika NLD memenangkan 60 persen suara dan 80 persen kursi parlemen dalam pemilu 1990, penguasa anti-demokrasi tidak mengubah posisinya dan justru meningkatkan penggunaan kekerasan dalam meredam tuntutan demokratisasi. Hal serupa terjadi di Portugal dan Chile. Di Portugal (1976), setelah militer mundur dari kancah politik, konstitusi baru memberi peran militer melalui keanggotaan dalam Dewan Revolusi, suatu institusi yang membidani terbentuknya *Council of State* menurut Konstitusi 1982 (yang disusun setelah parlemen mempunyai 2/3 suara kekuatan demokratik). Sekalipun Pinochet menerima hasil plebisit 1988 dan berjanji tidak akan mencalonkan diri tahun 1989, konstitusi 1980 memberinya kedudukan penting dalam masa transisi. Sebaliknya, di Myanmar gerakan demokrasi terpenggal. Suu-kyi gagal karena tidak bersedia menerima kehadiran militer dalam sistem politik baru yang dikehendakinya.

## Penutup

Dari uraian di atas terlihat bahwa tidak semua proses demokratisasi berakhir pada terbentuknya suatu rezim demokrasi. Selalu

terdapat kemungkinan bahwa proses itu justru akan berakhir pada lahirnya kepemimpinan otoriter baru. Tekanan massa merupakan bagian penting untuk memperoleh hasil demokrasi. Dalam beberapa kasus, instalasi demokrasi hanya akan menjadi suatu proses yang *feasible* jika rezim dapat diyakinkan atau dipaksa untuk mundur. Fragmentasi di kalangan gerakan pro demokrasi akan memperlemah mereka. Untuk melindungi kepentingannya, rezim mungkin bersedia mendorong terwujudnya masa transisi demokrasi.

Transisi demokrasi dari atas mempunyai peluang berhasil lebih besar dalam instalasi demokrasi karena mereka memberi *safe-exit* dan jaminan (konsesi) pada rezim otoriter (misalnya dalam pelanggaran hak asasi manusia dan dijamin mempunyai pengaruh tertentu pada rezim baru). Sebaliknya, transisi dari bawah mempunyai peluang lebih besar untuk membentuk suatu pemerintahan baru yang bersih dari unsur-unsur otoriter. Mereka tidak perlu menjanjikan konsesi pada rezim otoriter dan oleh sebab itu mempunyai *platform* lebih luas untuk menyusun agenda kebijakan. Sebab itu posisi relatif rezim otoriter dan kelompok oposisi selama transisi dan setelah instalasi sistem demokrasi akan menentukan stabilitas rezim demokrasi yang baru terbentuk.

## Kepustakaan

- Anggoro, Kusnanto (1997). "Pemilihan Umum dan Demokratisasi: Pengalaman Sejumlah Negara Asia", Pengantar Diskusi, Forum Indonesia Muda, Jakarta, 5 Juni.
- Burton, Michael, Richard Gunther, and John Higley (1992). "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", dalam

*Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, ed. Higgley and Gunther. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

Casper, Gretchen and Michelle M. Taylor (1996). *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Cohen, Jean L. and Andrew Arato (1995). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Dahl, Robert A. (1971). *Polyrarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry and Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, eds. (1990). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

\_\_\_\_\_. et al. (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_. and Marc F. Plattner (1996). *The Global Resurgence of Democracy*, Second Edition. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

Huntington, Samuel P (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press

O'Donnell, Guillermo, and Phillippe C. Schmitter (1986). "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", dalam Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, dan Laurence Whiteheads (eds), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Volume 4. Baltimore: John Hopkins University Press.

# Intelektual dan Kerja Intelektual

*Daoed Joesoef*

*"What's the use of their having names", the Gnat said, "if they won't answer to them?"*  
Lewis Carroll, *Through the Looking Glass*.

Salah satu tokoh penting masyarakat beradab yang semakin disadari keberadaannya dari masa ke masa adalah yang kini lazim disebut "intelektual". Namun mendefinisikan tokoh ini juga tidak semudah mendefinisikan tokoh "ilmuwan", "politisi", "teknisi" dan profesional lainnya yang ada di masyarakat. Hal ini karena adanya perbedaan makna dari kata "intelektual" bila dipakai sebagai kata benda atau kata sifat.

Berdasarkan pengamatan terhadap berbagai kejadian/perubahan yang pernah ada di berbagai masa yang berbeda, kiranya dapat dikatakan bahwa "intelektual" sebagai kata benda (tokoh) dapat didefinisikan dari satu set kriteria berdimensi lima, yaitu: (1) suatu aksi penghayatan profesional yang berbobot budaya, (2) suatu pesan sosio-politis, (3) suatu kesadaran yang mengacu ke universalitas, (4) suatu pembangkangan yang bertanggung jawab, (5) suatu pancaran nurani yang bersih dan murni.

## Pendahuluan

**B**ELAKANGAN ini di masyarakat sering dibicarakan dan ditulis tentang cendekiawan dan/atau kecendekiawanan. Dari nada pembicaraan maupun tulisan itu kata "cendekiawan" dimaksudkan sebagai padanan dari kata asing *intellectual*. Di masyarakat asing soal intelektual dan keintelektualan sampai sekarang tetap menjadi topik pembahasan, tidak hanya di kalangan masyarakat umum tetapi juga di lingkungan masyarakat ilmiah. Sayangnya di sana pengertian intelektual tidak selalu tetap, tergantung dari konteks pembahasan dan disiplin ilmiah yang mem-bahasnya. Di sini pun terjadi kecenderungan yang sama, lebih-lebih setelah ada anggapan bahwa cendekiawan ini merupakan

tokoh yang prestisius sehingga setiap golongan atau lapisan masyarakat merasa perlu mendefinisikan pengertian cendekiawannya sendiri dan, berkaitan dengan itu, sungguh aneh, memiliki organisasi kecendekiawanannya sendiri.

Penulis memilih untuk tetap memakai kata "intelektual" karena ia sudah menjadi bagian dari kosakata bahasa Indonesia sehari-hari, dengan maksud pokok berusaha memberikan satu pengertian yang sesuai dengan pembawaannya dalam sejarah pergaulan manusia. Di Barat sana kehadiran intelektual sebagai tokoh masyarakat, menurut sosiolog Nettl, berkaitan erat dengan budaya (nilai, norma, gagasan) dan konflik, yaitu hal-hal yang juga terjadi di sini, bahkan di mana pun. Selama ada orang-orang

yang berusaha mengubah sistem nilai dengan jalan mengatur ulang prioritas dari komponen-komponennya, selalu timbul konflik antara gagasan-gagasan (*ideas*) dan konflik seperti itu lalu menemukan gemas strukturnya yang khas; di Yunani Purba, misalnya, berbentuk transformasi intelektual dari sistem kepercayaan ideal menjadi gerakan sosio-politis, di Rusia berupa perubahan revolusioner kekuasaan dari kekaisaran ortodoks ke diktator proletar.

Andaikata ada masyarakat tanpa konflik, benar-benar sempurna terintegrasi, tidak akan ada intelektual, walaupun mungkin masih ada gagasan-gagasan baru dan orang-orang yang merumuskannya. Orang-orang di Barat percaya bahwa industrialisasi -- paling sedikitnya komitmen budaya dan ideologis ke arah itu -- akan dapat mewujudkan masyarakat ideal tersebut, atau paling sedikit prasyarat untuk perwujudan itu. Maka satu-satunya kemungkinan konflik tinggal antara negeri-negeri yang sudah maju dengan negeri-negeri yang relatif terbelakang dan di antara maupun di dalam negeri-negeri yang disebut terakhir ini. Gambaran yang tidak enak ini bukanlah suatu hipotesis kosong mengingat gejala-gejala ke arah ini sudah lama bermunculan, sudah menjadi agenda pembicaraan di berbagai forum internasional dan regional. Bila demikian kehadiran tokoh intelektual di negeri yang relatif terbelakang (atau yang sedang membangun) menjadi penting dan dalam kaitan itulah pengertian dari istilah intelektual.

Analisis ini berusaha menemukan suatu "tipe ideal" dari apa yang disebut "intelektual" dan untuk ini tidak bisa lain daripada menggunakan jalan teoretis: menempatkan sang intelektual secara *a priori* di dalam suatu konsep umum kemasyarakatan,

membangun suatu skema analisis yang kiranya dapat diterapkan pada realitas, berdasarkan kejadian-kejadian masa lalu yang relevan di Barat. Setelah menemukan "tipe ideal" tersebut akan dibahas berturut-turut berbagai insiden keintelektualan yang pernah terjadi seperti: krisis, pengkhianatan dan candu intelektual. Akhirnya akan disinggung secara singkat masalah keintelektualan mahasiswa.

## Istilah Intelektual

Istilah *intellectual* atau padanannya "intelektual" dalam bahasa Indonesia adalah sebuah kreasi baru dalam kosakata, belum sampai seratus tahun di Eropa. Sebelumnya sudah ada istilah *intelligentsia* yang mulai dipakai di Rusia pada tahun 1860-an untuk menunjukkan kehadiran suatu kelas sosial baru yang tidak cocok dengan kategori sosial mana pun yang konvensional. Sekelompok kecil orang Rusia yang pernah mengenyam pendidikan di Eropa merasa terpanggil untuk memodernkan negeri mereka menurut pola Eropa. Mereka menganggap dirinya sebagai sebuah "orde" yang bertanggung jawab, terikat satu sama lain oleh rasa solidaritas dan tali kekeluargaan yang teguh.

Di Eropa istilah *intellectual* punya konotasi yang lain. Ia muncul di Paris dari tulisan Clemenceau yang dimuat dalam harian *L'Aurore* pada tanggal 23 Januari 1898, sebagai sebuah deskripsi kolektif tentang tokoh-tokoh *Dreyfusards* yang paling terkemuka. *Dreyfusards* adalah julukan bagi para pembela Kapten Dreyfus, yang dipelopori oleh Emile Zola, terhadap kesewenang-wenangan dan rasialisme pihak angkatan darat Perancis. Tokoh-tokoh yang mengelom-

pok ini tidak bermaksud menyatakan dirinya sebagai suatu kelas sosial. Memang menurut kenyataannya mereka datang dari berbagai penjuru dan semua lapisan masyarakat. Jadi pengelompokan ini lebih ditentukan oleh (kesamaan) sikap ketimbang status; artinya, mereka menganggap dirinya sebagai "intelektual". Berhubung aksi *Dreyfusards* ini dalam dirinya merupakan suatu "pembangkangan" (*dissent*) dan yang dibangkang itu adalah keputusan resmi pemerintah (angkatan darat), maka terbentuklah kelompok yang menentang mereka, berintikan para chauvinist Perancis. Oleh kelompok ini istilah *intellectual* ditanggapi secara pejoratif, yaitu ketidaksetiaan yang tidak bertanggung jawab dan tanpa nurani terhadap bangsa; bahkan istilah itu sendiri dipertanyakan karena dianggap "bukan Perancis".

Sejak itu makna istilah "intelektual" berubah-ubah menurut pendapat yang simpati atau antipati terhadap gerakan pembangkang intelektual, yang ternyata terus terjadi di hampir setiap penjuru dunia, dengan intensitas yang berbeda dan berdasarkan gagasan yang berlainan. Tentu saja gejala ini, gejala *intellectual dissent in search of suitable socio-political reinforcement* tidak bisa diabaikan begitu saja oleh studi objektif keilmuan, lebih-lebih setelah semakin mantap berkembangnya kategori ilmu-ilmu sosial dan *humanities*, terutama disiplin ilmiah sosiologi. Namun setiap studi praktis mengetengahkan pengertian yang berbeda tentang "intelektual" dan setiap pengertian dapat dikatakan *correct* karena "*it is logically derived from its basic assumptions*". Bagian yang dominan dari asumsi dasar ini biasanya berupa suatu situasi historis, keadaan setempat dalam satu kurun

waktu tertentu. Jadi ternyata setiap zaman dan setiap tempat menampilkan tokoh intelektualnya sendiri yang unik. Betapa tidak, secara periodik ada saja tulisan analitis -- berupa buku, tesis, esai -- yang diedarkan dengan judul eksplisit: *The New Intellectuals*.

Maka harus diakui bahwa usaha mendefinisikan pengertian "intelektual" bukanlah suatu pekerjaan sederhana. Kerumitan timbul karena -- selain faktor-faktor historis, tempat dan waktu tersebut di atas -- kata "intelektual" dalam berbahasa dipakai pula sebagai "kata sifat" di samping sebagai "kata benda". Bila dipakai sebagai kata sifat, ia cepat dapat membangkitkan pengertian imajinatif. Orang segera dapat membayangkan apa yang dimaksud dengan kerja intelektual, kualitas intelektual, fungsi intelektual. Namun bila ia dipakai sebagai kata benda, kata intelektual ini tidak sanggup memberikan gambaran yang jelas ditanggapi pada umumnya oleh setiap orang. Lain halnya bila kita menyebut kata benda "perwira" atau "prajurit"; mendengar kata ini orang akan segera mengetahui bahwa yang disebut itu tergolong pada angkatan bersenjata, sebuah institusi yang peraturan dan tata tertibnya sudah jelas bagi setiap orang. Demikian pula bila orang menyebut "pegawai negeri". Sebaliknya seorang "intelektual" tidak tergolong pada institusi mana pun, selain tergolong pada dirinya sendiri, yang masih harus dijelaskan apa dia sebenarnya. Penjelasan-penjelasan yang sudah ada juga berlain-lainan karena istilah "intelektual", sebagaimana telah disebut di atas tadi, memang diberi makna yang lain sesuai dengan kelainan tempat dan waktu pembahasan.

Bila usaha mendefinisikan sesuatu konsep dirasa sulit, lalu usaha ini kadangkala

dilakukan melalui suatu perbandingan. Dalam hal ini, misalnya, dibuat perbandingan antara "kerja tangan" dengan "kerja otak", antara "tukang besi" dengan "juru tulis". Perbedaan semacam ini dapat memberikan garis pemisah yang tegas di suatu masyarakat yang sederhana, tetapi pasti tidak di masyarakat industri yang kompleks. Pekerjaan "dokter gigi", misalnya, yaitu pekerjaan yang sekaligus memerlukan keterampilan tangan dan kecakapan otak (intelekt), masuk kategori yang mana: kerja tangan atau kerja otak (intelektual)?

Dari apa yang pernah terjadi dalam perjalanan sejarah kiranya dapat disimpulkan beberapa karakteristik dari apa yang cocok disebut sebagai "intelektual":

*Pertama*, orang ini punya komitmen pada gagasan (idea). Dengan perkataan lain, seorang intelektual merupakan pelopor gagasan dan pencetus ideologi. Dia mempertaruhkan gagasan ini dalam usahanya membangkitkan kesadaran masyarakat tentang sumber-sumber laten dari kesulitan dan ketidakpuasan. Usaha ini dilakukannya dalam bentuk kritik dan/atau pembangkangan, baik secara lisan maupun melalui tulisan. Dengan begini dia mengubah konflik kepentingan menjadi konflik gagasan. Di sinilah letak perbedaan, walaupun tidak pertentangannya, dengan kaum politisi. Yang disebut terakhir ini memperjuangkan dan mempertaruhkan kepentingan dalam bentuk konsensus. Jadi konflik antara intelektual dengan politisi atau otoritas politik bukanlah semata-mata karena yang pertama itu lebih berurusan dengan lambang (nilai) dan yang kedua disebut lebih mengutamakan organisasi (hierarki) mengingat kedua kelompok itu sebenarnya menciptakan kedua hal tersebut.

*Kedua*, seorang intelektual "senang" dan tidak pernah jemu membahas gagasan. Di sini letak perbedaannya, walaupun bukan pertentangannya, dengan kaum "teknisi". Yang disebut terakhir ini enggan membahas gagasan. Bagi mereka yang penting adalah soal "penerapan" dari segala sesuatu yang dikonsepskan oleh gagasan itu. Mereka tidak merasa harus bertanggung jawab atas akibat sosial dari penggunaan talenta dan/atau kemampuan otaknya. Motto alaminya adalah: saya hanya pekerja, mencari nafkah, soal lain bukan urusan saya.

*Ketiga*, seorang intelektual selalu *concern*, memikirkan dan mencari kaitan antara satu bidang kehidupan (masalah) dengan bidang kehidupan (masalah) lainnya. Di sini letak perbedaan, walaupun tidak pertentangan, dengan "teknokrat". Walaupun yang disebut terakhir ini dapat digolongkan pada kelompok "pekerja intelektual", tetapi sama halnya dengan para teknisi, dia tidak mempersoalkan tata masyarakat yang berlaku, makna dan signifikansi dari pekerjaannya dalam rangka aktivitas masyarakat sebagai keseluruhan. Dia berprihatin dengan "bidang"-nya sendiri karena "bidang" lain dipikirkan oleh "teknokrat" di bidang yang bersangkutan. Artinya setiap teknokrat asyik dengan bidangnya masing-masing, punya "bahasa" dan metode kerjanya sendiri yang unik, yang tidak jarang tidak dipahami oleh atau asing bagi teknokrat lain di luar bidang yang bersangkutan.

*Keempat*, seorang intelektual selalu membuka dirinya untuk bertukar pikiran. Hal ini karena dia adalah orang yang selalu berhasrat untuk memberi bentuk pada gagasan yang dipikirkannya, merasa perlu mengkonsepskannya sejelas mungkin dengan ja-

lan mendiskusikan, menghadapkan dan membandingkannya dengan gagasan yang dirumuskan oleh orang lain. Keterbukaan dan kegemaran berdiskusi ini juga karena ciri khas dari seorang intelektual, yang membedakannya dari para pekerja intelektual lainnya, adalah *concern*-nya pada keseluruhan proses historis. *Concern* ini pun bukan sekadar suatu perhatian sesaat atau mendedak tetapi menguasai pikiran dan sangat mempengaruhi karyanya. Ini bukan berarti bahwa sang intelektual dalam pekerjaannya sehari-hari melibatkan diri dalam studi dari semua perkembangan historis. *Concern* tersebut memotivasinya untuk secara sistematis mencari kaitan antara bidang khusus yang sedang ditekuninya dengan lain-lain aspek eksistensi manusia. Usaha untuk menetapkan saling keterkaitan inilah yang menurut Prof. Baran dari Stanford University, merupakan "*one of the intellectual's outstanding characteristics*". Karakteristik seperti inilah yang kiranya mencetuskan banyak harapan agar sang intelektual memainkan peran politik yang lebih signifikan. Di sini letak perbedaan, walaupun bukan pertentangannya, dengan kaum birokrat, yaitu penjaga yang setia dari kerahasiaan kebijakan dan ketentuan yang ada serta gagasan yang menjadi asumsi dasar dari yang ada dan berlaku itu.

*Kelima*, dalam mempertaruhkan gagasannya, intelektual berdiri sendiri. Artinya, bagai elang rajawali dia berani dan siap terbang sendirian. Gagasan dirumus dan diajukannya atas pertimbangan nuraninya sendiri karena kaum intelektual tidak pernah merupakan satu "kelas masyarakat" yang tersendiri, seperti halnya dengan konsep "buruh", "borjuis", "pengusaha", bahkan "intelligensia". Di sini lagi-lagi, perbedaan-

nya dengan kaum politisi, yang memperjuangkan kepentingan kelompok dan mempertahankan kepentingan kelompok dengan dalih apa pun dan secara *a priori* berusaha mengerahkan massa untuk kepentingan tersebut secara organisatoris-hirarkis. Seorang intelektual bisa saja pada suatu ketika mengenai suatu kasus tertentu, mempunyai banyak pengikut -- simpatisan dan/atau partisan. Namun pembentukan massa tersebut, karena didorong oleh kebersamaan *concern* dan sikap, tidak terbentuk melalui mekanisme organisatoris hirarkis formal, melainkan terjadi secara spontan, momentan dan bersifat *once for all*.

*Keenam*, seorang intelektual punya suatu komitmen moral yang kuat; dalam arti, punya keprihatinan yang nyata terhadap nilai-nilai (budaya) inti dari masyarakat. Hal inilah yang membedakan dirinya dari penggagas (*men of ideas*) penting yang lain, yaitu kaum ilmuwan. Yang terakhir disebut ini punya komitmen nalar yang tidak kalah kuat berhubung *concern* dan perhatiannya terfokus pada usaha mencari kebenaran ilmiah. Selain berbeda menurut jenis komitmen, perbedaan antara kedua tokoh penggagas ini perlu pula kiranya dilakukan dari sudut hubungan antara gagasan dengan lingkungannya masing-masing; dengan perkataan lain dilihat bagaimana gagasan-gagasan yang berlainan itu diketengahkan dan betapa ia diterima atau ditolak ketika itu.

Menurut J.P. Nettl ada gagasan yang berdimensi kualitas di samping yang berdimensi *scope*. Dalam konteks ini "kualitas" dimaksudkan sebagai penerimaan atau penolakan terhadap struktur *axio-normative* (nilai dan norma) dari sistem pemikiran yang ada, suatu pengaturan ulang terhadap sig-

nifikasi dan saling keterkaitan dari komponen-komponen yang telah diketahui. Sedangkan label *scope* mengacu pada perluasan bidang diskusi melalui penambahan suatu pengetahuan yang betul-betul baru. Gagasan "kualitatif", menurut pembawaan (*nature*)-nya, seperti membenarkan gerakan-gerakan dan lingkungan sosio-politik bagi cara penyajian, formulasi, penerimaan dan penyebarannya. Pilihan masalah yang akan ditanggulangi oleh gagasan ini hampir selalu dipengaruhi, walaupun tidak ditentukan, oleh kriteria relevansi dan tuntutan sosial. Tekad mengadakan pembaruan, pengaturan ulang kualitatif terhadap komponen-komponen yang telah diketahui, yang berorientasi ke arah lingkungan sosio-politik terefermin dalam pengertian "pembangkangan" (*dissent*) yang intelektual. Sebab tanpa gerakan dan lingkungan seperti itu, gagasan-gagasan kualitatif tersebut hanya menjadi *academic curiosities* dalam sejarah gagasan-gagasan atau, bahkan, lenyap begitu saja dengan berjalannya waktu.

Gagasan *scope*, di pihak lain, berpembawaan khas (*particularistic*). Artinya, perhatian ilmuwan bisa saja global dalam jangkauannya, namun masalah yang ditanganinya praktis adalah masalah riil. Jangkauan penemuan sesuatu yang betul-betul baru serta kesahihan ilmiahnya selalu ada batasnya dan terbatas lebih pada cara-cara penerapan yang khas ketimbang yang universal -- walaupun implikasi penerapan itu sendiri bisa jadi lebih besar dalam akidah penataan ulang dari pengaruh primer dan sekundernya. Penemuan Newton dan Mendel serta gagasan *new-modernism* Foucault, misalnya, mungkin saja mempengaruhi kehidupan setiap orang. Tetapi sebagian terbesar dari mereka ini mencerminkan kesahihan

penemuan atau gagasan baru tersebut begitu saja (*as a given*), berkat dukungan pendapat-pendapat ilmuwan terkenal dan *corpus* buku teks yang berfungsi sebagai pegangan bagi pendatang-pendatang baru di profesi yang bersangkutan. Maka suatu lingkungan akademis atau universitas merupakan struktur yang paling cocok bagi penyerapan gagasan ilmiah -- demi perumusan, pengujian, kesahihan dan penyebaran gagasan-gagasan yang berdimensi *scope*. Jadi bila pembangkangan yang intelektual secara esensial berorientasi ke arah kolektivitas di mana diskusi individual terbatas dianggap aneh walaupun tidak relevan, ketidakcocokan mengenai kebenaran ilmiah bersifat individual dan usaha mempolitikannya dianggap aneh walaupun tidak merendahkan gengsi.

## Pengertian Intelektual

Setelah dalam penalaran menapak agak memutar, marilah kita sekarang kembali ke urusan semula, yaitu menemukan jawaban terhadap pertanyaan: sebenarnya siapa dan apa yang disebut seorang "intelektual"?

Kalau penalaran pengertian atau "tipe ideal" ini hanya terbatas pada gejala "pembangkangan" dan/atau "pengaturan ulang terhadap apa-apa yang telah diketahui bersama", jawaban yang diperoleh pasti masih meragukan. Sebab di lingkungan dunia akademi ada juga terjadi konflik. Hampir tidak ada satu pun teori ilmiah yang tidak dipertanyakan kesahihannya oleh beberapa ilmuwan terkemuka. Freud dan Pasteur, misalnya, yang telah mengetengahkan gagasan baru dianggap ketika itu sebagai pembangkang di lingkungan disiplin ilmiah ma-

sing-masing, walaupun pembangkangan mereka sebenarnya lebih mengacu ke "penemuan" (*discovery*) daripada ke "penolakan" (*negation*) terhadap sistem intelektual yang berlaku. Karena itu hasil pikiran mereka dibekukan begitu saja di perguruan tinggi, baik dalam pembahasan teoretis maupun dalam penerapan teknis dari praktek medis yang diajarkan di situ. Dengan penuh semangat beberapa mahasiswa terkemuka dari Freud berusaha menggeneralisasi dan menerapkan gagasan-gagasannya di bidang budaya stipulatif dan ideologi, termasuk politik. Walaupun gagasannya itu berhasil melahirkan suatu gerakan yang berarti di kalangan profesional dan di bidang psikoanalisis akademis, ia ternyata tidak mampu mencetuskan suatu gerakan sosial yang menentukan. Semua usaha para mahasiswa dan simpatisannya ke arah ini akhirnya gagal. Sebagai sebuah sistem intelektual ajaran Freud menjadi hanya suatu komitmen murni pribadi terhadap ketangguhan dan keanggunan rasionalitas.

Bila demikian definisi aktual tentang seorang "intelektual" seharusnya meliputi tidak hanya sejenis pemikiran tertentu tetapi juga suatu hubungan dengan pembangkangan sosio-budaya, paling sedikit secara potensial. Berhubung pembangkangan tersebut didasarkan pada gagasan-gagasan, maka gagasan-gagasan ini perlu dipertegas lagi pembawaannya, seperti yang dilakukan oleh J.P. Nettl. Menurut sosiolog ini gagasan itu harus diperhitungkan berdasarkan asumsi bahwa ia dapat dimasyarakatkan. Tambahan lagi gagasan yang sama harus berlaku universal; artinya, walaupun ia diidentifikasi dengan suatu kolektivitas sosial atau satu set lembaga tertentu, ia tidak harus menyatakan suatu kepentingan

an tertentu tetapi mengaitkan pendukung gagasan atau ideologi ini dengan sejenis masyarakat, walaupun tidak dengan setiap dan semua masyarakat sebagai keseluruhan. Akhirnya gagasan yang bersangkutan harus punya suatu dasar atau bentuk dan bobot budaya begitu rupa hingga benar-benar jelas menunjukkan *concern* pada kualitas hidup pada umumnya. Jadi sang intelektual dapat didefinisikan dari satu set kriteria berdimensi lima: (1) suatu aksi penghayatan profesional yang berbobot budaya, (2) suatu peran sosio-politis, (3) suatu kesadaran yang mengacu ke universalitas, (4) suatu pembangkangan yang bertanggung jawab, dan (5) suatu pancaran nurani yang bersih dan murni.

Tekanan pada aksi berbobot budaya mengingatkan bahwa sang intelektual haruslah seorang yang *qualified* dan diakui sebagai *qualified* untuk berbicara mengenai hal-hal yang menyangkut sistem nilai (budaya). Pengajuan peran sosio-politis sebagai kriteria menunjukkan betapa pentingnya kaitan antara pembangkangan intelektual dengan struktur sosio-politis. Selain itu ia juga menegaskan kembali perbedaan antara intelektual dengan akademisi yang berfokus pada penyerapan gagasan di kalangan mahasiswa tanpa bermaksud menggerakkan sesuatu aksi kemasyarakatan. Dimensi ketiga menunjukkan bahwa dari seorang intelektual tidak hanya dituntut adanya "kesadaran" tetapi juga "keuniversalan" yang disadari. Padanan kata Perancis dari "kesadaran" adalah *conscience* yang mengingatkan universalisasi baik kesadaran maupun perasaan, jadi mencakup sekaligus nilai dan kognisi. Pembangkangan yang bertanggung jawab menegaskan bahwa ia pasti bukan anarki dan dengan

sadar serta sengaja dilakukan tidak secara anarkis-destruktif. Hal ini sekaligus juga menunjukkan bahwa intelektual sebagai pembangkang tidak dengan sendirinya selalu berusaha mengubah *status quo*, walaupun kerap kali memang begitu, tetapi bisa juga mempertahankannya dengan mengutarakan suatu pengaturan komponen-komponen yang lain daripada yang diketengahkan oleh pembangkang semula. Kebersihan dan kemurnian nurani diikutkan sebagai kriteria untuk menunjukkan bahwa nurani sang intelektual-pengkritik tidak hanya mendikte pembangkangannya, tetapi sekaligus menetapkan pula "batas waktu" pengkritikan itu, yaitu: suatu kritik adalah *correct* selama ia dilakukan dengan perasaan terpaksa, berat hati dan sedih, suatu kritik sudah tidak layak untuk diteruskan dan sebaiknya dihentikan saja bila dalam mengkritik itu sudah timbul rasa gembira, rasa congkak dan rasa kenes dalam diri sang intelektual-pengkritik.

Pembangkangan kualitatif yang paling komprehensif di zaman modern ini, menurut pengamatan sosiolog Nettl, adalah Marxisme. Sistem rumusan Karl Marx ini merupakan suatu pengaturan ulang yang terinci dan sistematis dari gagasan-gagasan penggagas lain: Saint-Simon dan Proudhon dari Perancis yang berdimensi politik serta Hegel dan Feuerbach dari Jerman yang berdimensi filosofis dan epistemologis. Sebagai seorang pengatur ulang yang ulung, radikalisme Marx terbentuk lebih banyak oleh sesuatu yang "lain" ketimbang sesuatu yang "baru". Walaupun Marx membenci akademisi dan tidak punya respek terhadap sikap umum ilmuwan, Hegel sebenarnya memberikan sumbangan "baru" yang terbanyak kepada Marx. Sedangkan Hegel

ketika itu merupakan seorang tokoh yang khas, seorang *university philisopher*, jadi tergolong pekerja intelektual yang berkarya di lingkungan masyarakat ilmiah. Walaupun gagasan tokoh yang satu ini cukup logis untuk dapat mencetuskan suatu gerakan politik -- dan memang diusahakan ke arah itu oleh para pengagumnya yang muda usia dan radikal -- ternyata gerakan tersebut tidak terjadi. Baru kemudian melalui Marxisme dan gerakan Marxist, Hegel dan para Hegelian muda dapat menebar pengaruh politik yang langsung dan berarti.

Jadi Marx, yang adalah seorang revolusioner, mencetuskan perubahan berdasarkan "bantahan", sedangkan Hegel, yang adalah seorang profesor (ilmuwan), mengembangkan suatu filosofi baru dari sejarah bersendikan suatu "penemuan" dalam dialektika perubahan. Walaupun gagasan Hegel mengandung suatu penerapan sosio-politis, ia ternyata memerlukan tafsiran dan penerapan oleh orang lain, dalam hal ini Marx. Dipandang dari sudut ini, walaupun Marx dan Hegel sama-sama penggagas dan pelaku kegiatan intelektual, Marx per definisi adalah seorang intelektual sedangkan Hegel tidak. Namun hal ini bukan berarti bahwa karya dan pemikiran Marx lebih "intelektual" daripada karya dan pemikiran Hegel. Begitu besar dan luasnya pengaruh Marxisme sehingga, dalam perjalanan waktu, para Marxist generasi kedua mengklaim status ilmu pengetahuan bagi sistem pengaturan ulang universal terhadap komponen-komponen kehidupan sosial, yang semula dikemukakan oleh Marx berupa gagasan berdimensi "kualitas". Arah yang berlawanan terjadi dengan gagasan berdimensi *scope* dari Freud, yang pembawaannya begitu khas, ternyata kemudian berkembang menjadi

suatu konteks sosial universal, tanpa diniatkan oleh penggagas awalnya sendiri.

## Penggabungan Ilmuwan ke Kelompok Intelektual

Asal usul historis pemberian tempat yang berbeda kepada ilmu pengetahuan dan ilmuwan di dalam kelompok intelektual, menurut Netti, dimulai sewaktu perkembangan ilmu sosial pada awal Abad XIX. Sebelum ini kelompok intelektual tersebut dianggap terdiri atas penulis, penyair, dramawan, filosof, teolog, sejarawan dan arkeolog, tanpa menyebut diri masing-masing intelektual. Jika Montesquieu menyadari benar perlunya dukungan sosial bagi kekuatan politik konstitusional, Saint-Simon adalah orang yang mula-mula membuat analogi antara solusi ilmiah terhadap masalah-masalah fisika dan sosial. Bukankah konsep ilmu sosial itu sendiri menunjukkan suatu pembauran antara masyarakat dengan ilmu pengetahuan begitu rupa hingga, dengan mengikuti akidah analisis kita ini, terjadilah suatu fusi antara *scope* dan "kualitas", melebur kedua "dimensi" itu menjadi satu. Ada anggapan bahwa kehidupan masyarakat (sosial) dapat dipahami dan, sekaligus, direkayasa dengan jalan memasukkan dan menerapkan bidang-bidang baru dari pengetahuan ilmiah. Dengan begitu untuk mendapatkan suatu perubahan sosial dianggap tidak diperlukan lagi adanya pertarungan kekuatan-kekuatan sosial-politis yang didasarkan atas konflik mengenai pengaturan komponen dan prioritas yang berlaku.

Pernyataan Max Weber untuk membuat ilmu sosial "bebas nilai", analog dengan tun-

tutan yang berlaku di kelompok ilmu fisika (alam), yang membuat keharusan adanya pembedaan yang jelas antara analisis sosial dengan preferensi politik, menggoyahkan peran tradisional sang intelektual. Betapa tidak. Dalam suatu analisis yang bebas nilai, baik manipulasi komponen-komponen masyarakat yang tertata secara logis dan didominasi oleh ilmu pengetahuan maupun pembangkangan yang berkaitan dengan manipulasi tersebut, menjadi sesuatu yang mengacaukan dan tidak rasional. Lalu ke mana *concern* intelektual akan difokuskan? Saling keterkaitan komponen dalam suatu masyarakat adalah menyeluruh, sesuatu tergantung pada sesuatu yang lain. Maka pembangkangan terhadap satu atau beberapa komponen dengan sendirinya mempertanyakan masyarakat sebagai keseluruhan, walaupun tidak meragukan modernitas yang rasional itu sendiri.

Jadi ada empat faktor yang saling berkaitan yang telah meluluhkan dasar sosial dan *raison d'être* dari eksistensi sang intelektual: penggantian logika sosial yang selama ini mendasari keperluan aksi oleh logika mekanisme masyarakat rasional; penerimaan prioritas yang sesuai dengan kebutuhan teknologi dengan mengenyampingkan aksi sosial; klaim pembenaran ilmiah bagi semua urusan sosial; peleburan intelektual klasik menjadi ilmuwan di tempat kedudukan intelektual itu sendiri. Semua ini membuat keintelektualan sang intelektual menjadi tak berdaya. Tiga dari lima peralatan eksistensinya yang penting -- bobot budaya, peran sosio-politis, acuan universalitas -- menjadi rapuh dan hancur dalam genggamannya. Mengingat budaya (sistem nilai) terkait secara fungsional pada sistem sosial, maka profesinya tidak lagi berbobot budaya segera setelah dia mengutarakan nilai-nilai pembang-

kangan secara "tidak ilmiah"; dia dianggap tidak lagi "berbudaya", apalagi penyumbang "budaya". Peran sosio-politisnya lenyap sebab sebagai ilmuwan sosial mau tidak mau dia berkedudukan di universitas yang didominasi oleh ilmu pengetahuan, lompatan keluar dari lingkungan ini ke arah pembangkangan sosio-budaya dihalangi oleh jurang kelembagaan yang ternganga lebar. Dan bila dia sama sekali bukan akademisi atau ilmuwan dan tidak berlembaga, dia bahkan punya kesempatan yang lebih sedikit untuk bisa berpengaruh. Politik pragmatis memberikan kepadanya peran yang kecil sekali atau bahkan membiarkannya tak berperan sama sekali dalam proses politis. Hanya nuraninya yang dapat terus berkomunikasi dengan universalitas.

Menyadari ketidakberdayaan keintelektualannya di kampung halamannya sendiri, tidak sedikit intelektual-akademisi negara-negara maju di Barat lalu mengalihkan pandangan nuraninya ke negara-negara dunia ketiga. Artinya, bila di rumahnya sendiri dia tetap pada komitmen nalarnya, bersikap konsekuen sebagai "ilmuwan", di rumah orang lain dia tawarkan komitmen moralnya, bersikap sebagai "intelektual". Dan ternyata kata berjawab gayung bersambut karena berbagai sebab kondisional lokal. Di dunia ketiga ini masalah-masalah sosial politis yang jawabannya memerlukan gagasan-gagasan berdimensi kualitas memang melimpah bak kersik di pantai. Berhadapan dengan ini intelektual lokal, yang juga berpendidikan Barat, praktis tidak berdaya menghadapi sang penguasa dan elite pemerintahan. Berhubung birokratisasi kehidupan sehari-hari menjadi semakin meluas dan mendalam, fokus perhatiannya tinggal tertuju pada praxis, dunia perfilman atau pertelevisian, teater, galeri seni dan pe-

nulisan yang terbatas di media massa. Di samping itu mentalitas kolonial sebagai akibat penjajahan ratusan tahun membuat baik penguasa maupun elite pemerintahan, bahkan masyarakat awam pada umumnya, lebih dapat menerima pada pendapat dan kritik orang-orang asing ketimbang pendapat dan kritik intelektual bangsanya sendiri. Lalu tidak jarang penguasa negara-negara maju di Barat malah mendorong intelektual mereka ikut mencampuri urusan sosial-politis di negara-negara dunia ketiga agar mereka tidak meributkan masalah-masalah yang identik di negerinya sendiri. Atau mereka dengan sadar dan sengaja memakai gugatan nurani para intelektualnya itu sebagai alat penekan politik terhadap pimpinan negara-negara dunia ketiga yang masih memerlukan bantuan di banyak bidang kehidupan. Dengan begini negara-negara dunia ketiga lambat laun menjadi propinsi intelektual dari metropolis intelektual Barat.

## Krisis Intelektual

Krisis intelektual timbul karena *raison d'être* eksistensi penggagas yang satu ini lenyap digeser oleh semakin maraknya klaim membenaran ilmiah bagi urusan-urusan sosial di mana ilmu-ilmu sosial yang dilibatkan dalam usaha membenaran itu harus pula bebas nilai, mengikuti tradisi penalaran ilmu-ilmu alam atau eksakta. Menghadapi krisis ini para intelektual menuntut pemulihan posisi keintelektualan semula, yaitu aliansi antara "*subordinate technology and dominant intellectual creativity*". Karena hanya suatu aliansi antara imajinasi kreatif dengan ketangguhan penalaran ilmiah, menurut Joffre Dumazedier, yang dapat mengeluarkan umat manusia dari krisis demokrasi kultural de-

wasu ini. Menurut keyakinan intelektual yang berpendidikan akademis ini, kemajuan yang paling mengagumkan dari ilmu-ilmu sosial sekalipun tidak akan dapat menggantikan kebutuhan terhadap penetapan satu pilihan di antara nilai-nilai.

Dalam usaha membangkitkan batang terendam ini, menurut hemat penulis, para intelektual jangan membuat kekeliruan berupa harapan pertolongan dari orang-orang lain, mengharapkan uluran tangan dari luar kelompok, termasuk "pengertian" dari penguasa. Sebab krisis ini bukan soal cara menulis, berbicara atau bertindak, tetapi menyangkut kepribadian intelektual sendiri. Jadi penyelamatan kedudukan intelektual dan/atau pemulihan peran murni intelektual bukanlah dengan jalan mempersatukan pribadi-pribadi yang selama ini berdiri sendiri-sendiri ke dalam satu wadah formal organisasi demi penggalangan kekuatan. Kekuatan intelektual tidak terletak pada besarnya jumlah anggota organisasinya, tetapi dalam kemandirian nuraninya, pada individualitasnya. Setiap orang yang berpretensi intelektual sebaiknya menyadari bahwa keterpelajaran dan otaknya bisa dijual, bisa disewa per jam atau per hari, tetapi nuraninya bukan merupakan komoditas yang bisa diperjualbelikan.

Demi pemulihan citra intelektual ini mereka harus menemukan kembali rasa tanggung jawab kemanusiaannya sendiri yang tidak bisa direnggut oleh siapa saja, untuk kemudian dikaitkan kembali secara jujur, langsung dan langgeng pada kenyataan-kenyataan tragis yang mendasari kesulitan dan kesengsaraan manusia dewasa ini. Citra keintelektualan dari intelektual ini pasti tidak bisa dipulihkan secara riil bila jalan

yang ditempuh adalah mencari-cari gelar kehormatan akademis (*doctor honoris causa*) dan gelar profesional akademis fiktif (profesor tetapi tidak mengajar) guna dibubuhkan di depan nama sang "pseudo intelektual". Perbuatan ini dapat saja mengelabui orang-orang awam, yang seharusnya mereka lindungi dari segala macam tipuan, tetapi pasti tidak mampu menyilaukan mata ilmuwan dan akademisi sejati yang berada di masyarakat ilmiah, yang tahu persis betapa komitmen nalar mereka semakin bisa membuat budaya yang menghasilkan sekaligus suplai teknologis dan analisis sosiologis begitu rupa hingga sang intelektual harus menyerah di kedua front tersebut.

Kalaupun demi pemulihan atau bahkan, peningkatan, citra keintelektualannya, intelektual merasa perlu menunjukkan kesadaran akan tanggung jawab religiusnya, tanpa maksud menggeser ulama dan rohaniwan lainnya, sebaiknya maksud baik ini dilakukan berupa usaha mencapai dan kemudian membumikan *ideal transcendental* teologi pada umumnya dan bukan dengan jalan mengelompok secara eksklusif-primordialistis. Sekarang ini bukan zamannya lagi, di bidang pergaulan dan hubungan antaragama, menonjol-nonjolkan perbedaan tetapi sama-sama menggali dan mengembangkan persamaan pesan-pesan Ilahiah yang jelas turun pada kurun waktu yang berbeda. Kalaupun sang intelektual kebetulan adalah seorang ilmuwan yang berkarya di bidang pendidikan sebagai guru atau dosen, sebaiknya tanggung jawab religius itu dilakukan dengan jalan mengajak siswa atau mahasiswa sama-sama menegakkan satu jenis baru hubungan antara individu dengan Tuhan, yang memperkuat motivasi untuk lebih dekat dengan Tuhan, melalui pemahaman buku

keduanya, yaitu alam semesta. Sudah tentu usaha pemahaman buku kedua Tuhan ini dilakukan melalui penguasaan bahasa dengan mana buku tersebut ditulis, yaitu ilmu pengetahuan. Adalah keliru pendapat yang menganggap penalaran dan semangat ilmiah membuat manusia jauh dari Tuhan. Bukankah setiap agama menyuruh umatnya untuk menuntut ilmu pengetahuan dan untuk keperluan itu mencarinya di mana saja.

### Pengkhianatan Intelektual

Obsesi memperbaiki masyarakat yang dianggap "sakit" sering mendorong orang-orang yang menyebut dirinya intelektual masuk ke jajaran pemerintah, melalui jalur politik atau tatanan birokrasi. Karena tidak puas menjadi sekadar penggagas dan ingin langsung menerapkan gagasan kualitatifnya serta turut dalam proses pengambilan keputusan, mereka lalu menjadikan dirinya bagian dari *establishment*, bagian dari *power complex*. Sikap ini dulu pernah pula diambil oleh Erasmus dan Bacon, yang menyediakan diri menjadi penasihat dari dinasti yang berkuasa, langsung melayani para "pangeran" dan "elite pemerintahan". Setelah duduk di pemerintahan bagai "mandarin" -- pejabat, teknokrat, teknisi, administrator, manager, dan lain-lain -- tidak jarang mereka lalu terlena oleh berbagai macam kemudahan, imbalan dan fasilitas protokol hingga lupa pada misi awalnya. Atau karena takut terancam hidupnya sang intelektual menyanggah bisikan nuraninya untuk kemudian menjadi oportunis mengabdikan kehendak sang penguasa dalam tindakan penindasan atau kesewenang-wenangan yang seharusnya dia tentang. Maka terjadi

dilah apa yang disebut "pengkhianatan intelektual".

Adalah Julien Benda yang mengutarakan untuk pertama kalinya hal tersebut secara komprehensif dalam bukunya *La Trahison des Clercs* (pengkhianatan intelektual) yang terbit di tahun 1927. Penulis ini menyebut sang intelektual dengan julukan *clerc* dan menganggapnya sebagai "pendeta pikiran". Berkat mutu isi dan permasalahan yang dibahasnya buku ini menjadi suatu *minor classic* dalam urutan daftar filsofi ilmu pengetahuan. Dengan berjalannya waktu dan perkembangan keadaan sosio-politis isi dan jangkauan buku ini dalam gambaran publik anehnya menjadi dua versi yang berlawanan. Versi *pertama*, sesuai dengan maksud penulisnya sendiri, mengungkapkan betapa banyak intelektual di zamannya telah mengkhianati urusan-urusan mulia yang merupakan tanggung jawab mereka dengan jalan melibatkan diri dan berpihak dalam percaturan politik di masyarakat, yaitu jenis-jenis kegiatan yang "mengotorkan tangan" belaka. Adapun urusan-urusan mulia yang telah dikhianati tersebut adalah kegiatan menuntut ilmu pengetahuan dan filsofi serta melakukan hal-hal yang tidak memberikan manfaat material. Setiap keterlibatan yang tidak berupa upaya mencari kebenaran adalah suatu pengabaian terhadap tanggung jawab khas sang intelektual terhadap masyarakat. Sedangkan menurut versi kedua, lain daripada yang dimaksudkan oleh Benda, para intelektual telah berkhianat justru karena menjauhkan diri dari pergolakan sosial dan menghindar dari setiap keterlibatan politik. Kemampuan intelektual mereka seharusnya dipakai dengan sadar untuk ikut berpihak menentang fasisme, komunisme dan semua

paham lainnya yang mengancam kebebasan berpikir.

Pengkhianatan intelektual yang lain lagi dikemukakan pula secara gamblang, namun dengan hati pedih, oleh Ignazio Silone, seorang penulis yang berjuang di bawah tanah selama dua puluh tahun menentang fasisme Mussolini di Italia. Di forum konferensi internasional dari *Pen-Club* tanggal 5 Juni 1947 di Basel (Swiss), dalam orasinya dia mengatakan bahwa fungsi alami dari inteligensi adalah dengan tegar mengabdikan kebenaran. Pemiliknya, sang intelektual, telah berkhianat, seperti yang berkali-kali telah terjadi dalam sejarah, bila dia memblokkannya demi meraih sukses oportunis dan sekaligus menggunakannya untuk mencari-cari suatu *alibi* guna menutup-nutupi pengkhianatannya, kepengecutannya melawan arus yang sedang berkuasa dan ketakutannya menjadi tidak populer. Berdasarkan kejadian-kejadian yang merendahkan derajat kemanusiaan intelektual itu, cukup sulit kiranya membicarakan elite bermoral sesuatu bangsa dan, *ipso facto*, terlalu gegabah mengidentifikasikannya dengan elite intelektual. Maka itu menurut Silone yang (selalu) bermartabat itu adalah intelegensi sedangkan yang (bisa) tidak bermartabat adalah sang intelektual. Artinya perlu disadari adanya "*dignita dell'intelligenza e l'indegnita degli intellettuali*", adanya "*the dignity of intelligence and the indignity of the intellectual*".

## Candu Intelektual

Marx dengan nada sinis pernah mengatakan bahwa agama adalah candu yang menabobokan orang-orang yang dirundung malang. Lenin juga menyamakan agama de-

ngan candu. Ternyata yang kemudian dikembangkan berdasarkan ajaran Marx, yaitu komunisme, telah melahirkan "kremlinolatri", sejenis pemujaan yang telah menabobokan intelektual karena terus-menerus dipakai sebagai pembenaran diri sendiri. Karena pengaruh "kremlinolatri" ini, sang intelektual tak ubahnya dengan orang yang kecanduan, tidak mampu lagi melihat kepincangan-kepincangan realitas yang ditimbulkan oleh logika praktek komunisme di negara induknya sendiri, yaitu Uni Soviet.

Raymond Aron mengingatkan hal ini melalui bukunya berjudul *L'Opium des Intellectuels* yang terbit di tahun 1968. Komunisme adalah sebuah filosofi perkembangan manusia dan suatu teknik aksi politik yang dapat memuaskan banyak impuls dominan dari intelektual baik di negara-negara industrial maju Barat maupun, bahkan lebih-lebih, di negara-negara miskin dunia ketiga. Hal ini dikemukakan pula oleh Prabhakar Padhya, intelektual-penulis dari India. Mereka yang rata-rata berpendidikan Barat itu sangat terpengaruh oleh ketiga ideal dari revolusi Perancis -- *liberte, egalite, fraternite*. Sejak komunisme berkembang, yang bersendikan Marxisme yang berpretensi ilmiah -- tampil ideal keempat, yaitu pembangunan ekonomi yang direncanakan secara terpusat. Para intelektual modern tersebut, yang terbakar oleh emosi dan haus imajinasi, membutuhkan pegangan yang meyakinkan bahwa kemenangan komunisme adalah juga kemenangan semua ideal itu, walaupun kenyataan menunjukkan bahwa ideal-ideal tersebut sudah banyak dinodai oleh praktek komunisme itu sendiri. Maka itu mereka bersedia menerima "pembebasan eksploitasi ekonomi" melalui kegiatan-kegiatan yang terencana dari pusat sebagai

pengganti yang tepat bagi "kebebasan politik" yang selama ini ternyata ilusi belaka di negara liberal. Mereka begitu terlena oleh "candu komunis" itu hingga tidak merasa terganggu intelek dan moralnya oleh penindasan-penindasan Stalin di Uni Soviet terhadap semua ideal yang mereka puja itu.

Komunisme berhasil memukau intelektual yang selalu gelisah dengan ajarannya yang mensesnyawakan nalar dengan kepercayaan pada hidup kekinian di dunia. Bagi komunis "nalar" adalah materialisme dialektis dan "dunia" adalah tempat membangun surga. Materialisme dialektis menjadi kemenangan dari tujuan betapa pun halangannya. Doktrin yang terus-menerus diajarkan menyatakan komunisme sebagai produk akhir dari proses historis. Para intelektual komunislah yang bertindak sebagai agen keharusan sejarah. Maka komunisme memungkinkan penganutnya tidak hanya memahami proses historis tetapi bermartabat dalam turut membuat sejarah itu, turut menentukan nasib manusia di bumi. Setiap orang punya tempat yang terhormat dalam komunisme sebagai suatu kepercayaan. Partisipasi dan keyakinan pada kepercayaan yang *quasi* religius ini ternyata bisa begitu membius, benar-benar seperti yang dilakukan oleh candu, hingga penganutnya yang telah terbuai percaya pada kemuliaan dari pengorbanan diri dan mengikhlaskan semua korban, berupa apa pun dan di mana pun, sebagai "harga" yang harus dibayar bagi kemenangan komunisme.

Mereka yang terbius oleh kecanduan komunisme ini, termasuk tidak sedikit orang-orang yang menganggap dirinya intelektual — bahkan justru untuk menunjukkan keintelektualannya itu masuk ke barisan komu-

nis — betul-betul tidak mau tahu tipuan, kepincangan dan penindasan yang terjadi di Uni Soviet. Di mana pun di dunia ini tidak ada kontradiksi antara *formal equality* dengan *real inequality* sebesar atau semencolok seperti yang ada di negeri tersebut. Di negeri yang berpretensi sebagai "surga kaum proletar" ini, kaum ini sendiri tidak bisa membicarakan kondisi kerja dan hidupnya sehari-hari. Pemimpin komunis berbicara atas nama buruh dan/atau proletar tanpa meminta pandangan mereka. Hak istimewa yang dicela komunis sebagai penindasan dan eksploitasi manusia di negara-negara kapitalis, juga ada di negeri komunis itu sendiri, dinikmati oleh orang-orang yang memegang kendali partai dan pemerintahan. Komunisme dan aktivis komunis mengklaim bahwa ajaran dan gerakannya "ilmiah", namun tanpa tedeng aling-aling menunjukkan "fanatisme" yang justru bertentangan dengan semangat ilmiah itu.

Masih ada lagi sejenis candu lain, menurut hemat saya, yang mampu, dan pernah menjebak intelektual, lebih-lebih yang sedang mengalami frustrasi, yaitu nihilisme. Candu pembius yang satu ini adalah berpura-pura menghayati suatu keyakinan yang sebenarnya tidak ada; ia adalah asap yang mengepul di altar yang hampa; ia merupakan pemujaan korban dan keberanian sebagai tujuan itu sendiri; ia adalah kebebasan yang tidak diabdikan untuk kehidupan, kebebasan untuk membuktikan diri sendiri bahwa bunuh diri atau kejahatan memang diperlukan; ia adalah kebenaran dan keadilan yang dibawahhi oleh kepentingan diri sendiri; ia adalah inteligensi yang dilepaskan dari moralitas; ia adalah, dalam setiap bentuk hubungan kolektif, dewanya taktik dan penipuan.

## Mahasiswa dan Keintelektualan

Mahasiswa sering berpretensi sebagai nurani masyarakat serta intelektual muda yang masih "bersih" dan dengan pretensi ini tidak jarang melancarkan gerakan-gerakan massal yang spektakuler. Hal ini terjadi di Eropa, Amerika dan Jepang pada akhir tahun 60-an dan awal tahun 70-an. Mereka menuntut, antara lain, ditegakkannya suatu *students' government* di kampus dan tuntutan herois ini gaungnya sampai juga di Indonesia. Setelah gerakan-gerakan itu mereda dan memungkinkan para pengamat akademis mengadakan evaluasi, kesimpulan pokok yang dapat diambil adalah bahwa yang digembar-gemborkan sebagai *students' revolution* ini secara esensial adalah suatu gerakan non-intelektual dan sangat membawahkan *logos* terhadap *praxis*. Tidak ada kelihatan "*intellectual system of ideas*", menurut Nettl, "*to which this dissent structure could attach itself*".

Fakta-fakta yang dikutip oleh para aktivis mahasiswa terkelompok dalam tiga kategori yang berbeda, dari para revolusioner yang berhasil di masa lalu (Lenin, Mao, Castro), kritik intelektual terhadap demokrasi kapitalis (Marcuse, Rosa Luxemburg) hingga ajaran-ajaran Marxis yang dijadikan pegangan perang gerilya (Debray). Para mahasiswa tahu apa yang tidak mereka kehendaki tetapi penghancuran yang tidak dikehendaki itu sendiri tidak memberikan bentuk-bentuk positif di masa depan. Kemampuan mereka ternyata baru sebatas mendo-brak "masa lalu" tetapi tidak untuk membentuk "masa depan" yang mereka cita-citakan. Masyarakat yang katanya mau mereka bela akhirnya menjadi tak acuh karena mengetahui bahwa mahasiswa sebenarnya tidak memiliki *cultural validation*, salah satu

syarat penting untuk diakui publik sebagai "intelektual".

Kelemahan mahasiswa pada umumnya di sana dan lebih-lebih di sini, adalah tidak menyadari atau, lebih buruk lagi, tidak merasa perlu untuk menyadari, bahwa sosok intelektual sebagai keseluruhan terbagi dalam tiga jenis: intelektual produktif, intelektual reproduktif dan intelektual konsumen. Intelektual produktif adalah sosok yang sudah "jadi", sudah menghasilkan karya-karya intelektual, yang bersifat ilmiah, artistik, religius dan praktis. Intelektual reproduktif adalah sosok yang baru berada di taraf interpretasi dan transmisi dari karya-karya tersebut di atas. Intelektual produktif biasanya merupakan pula sekaligus *receptive* dan reproduktif. Semua karya intelektual praktis sampai tingkat tertentu memproduksi ulang karya-karya lain sebelumnya yang sepadan, yang dipakai sebagai model atau pangkal tolak. Perbuatan seperti ini sudah merupakan salah satu unsur penting dari setiap tradisi intelektual.

Intelektual konsumen adalah sosok yang baru berada di taraf belajar, belajar untuk bisa menjadi "reproduktif" sebelum, akhirnya, meningkat menjadi "produktif" penuh. Mahasiswa pada umumnya tergolong pada intelektual konsumen ini. Berapa lamanya proses pembelajaran ini tergantung pada kesadaran mahasiswa itu sendiri. Taraf belajar ini biasanya merupakan taraf yang kritis karena bila tidak disadari, mahasiswa intelektual konsumen ini menjadi terombang-ambing oleh kekuatan daya tarik dan pesona intelektual produktif-penggagas dan tidak jarang bahkan menjadi mangsa politisi licik yang tidak punya keberanian untuk bertindak sendiri. Mahasiswa yang kadar keintelektualannya masih rapuh ini terpancing

untuk "mendobrak" agar kemudian "diselesaikan" oleh sang politisi atau oportunis mana saja, yang bertingkah laku bagai burung pemangsa bangkai atau hiena, memanfaatkan hasil buruan makhluk lain untuk kepentingannya sendiri. Sebagai hiburan mahasiswa cukup diberikan julukan terhormat sebagai "nurani masyarakat" (*sic*). Jadi mahasiswa yang berpretensi menjadi nurani masyarakat (rakyat), dan karena itu berpretensi menjadi pelopor politik, seharusnya jauh lebih dulu berusaha menjadi intelektual produktif dalam arti yang sebenarnya.

## Penutup

Menurut pengakuan sosiolog Nettl, hampir tidak ada subyek lebih beragam dan karenanya lebih sulit untuk dijelaskan daripada masalah pembentukan gagasan yang berpembawaan begitu krusial dan elusif dan, berkaitan dengan ini, hampir tidak ada kelompok yang kurang gampang diklasifikasi daripada orang-orang yang merumuskan gagasan-gagasan tersebut. Maka tidak mengherankan bila masalah kembar ideologi (dalam arti luas ontologis dan epistemologis) dan intelektual merupakan tema yang paling kerap dibahas dalam sosiologi, namun merupakan pula bidang penelitian yang paling kontroversial.

Analisis ini adalah usaha menjernihkan pengertian teoritis tentang intelektual melalui pembentukan "tipe ideal". Mengembangkan lebih lanjut apa yang pernah dirintis oleh Nettl hampir tigapuluh tahun yang lalu, pembentukan ini diupayakan dalam akidah gagasan dan bukan akidah peran sosial seperti yang umumnya dilakukan oleh ilmuwan-ilmuwan sosiologi dan *humanities*. Artinya, upaya pendefinisian intelektual ini

dilakukan dari dalam ke luar dari jenis-jenis tertentu gagasan ke arah kategori-kategori tertentu artikulator gagasan karena, menurut penulis, masalah lokasi institusional dan signifikansi yang berkaitan dengan pelembaran gagasan lebih dulu tergantung pada jenis-jenis gagasan (berdimensi kualitas atau *scope*) ketimbang pada jenis-jenis penggagas.

Cara ini menyimpulkan bahwa "tipe ideal" dari sang intelektual muncul dari kawah budaya dengan peran sosio-politis karena dorongan nurani dan atas tanggung jawab sendiri. Bila demikian pada azasnya setiap orang berbudaya (*man of culture*) berpotensi untuk menjadi seorang intelektual dan potensi ini menjadi semakin besar dengan semakin lanjut pendidikan yang ditempuhnya, baik secara formal maupun secara otodidak, sebab pendidikan adalah bagian dari budaya. Namun hal ini bukan berarti bahwa semua lulusan perguruan tinggi dengan sendirinya adalah intelektual walaupun semua disiapkan untuk mampu melakukan kerja intelektual. Memang ada kaitan yang erat antara intelektual dengan profesi (kerja) intelektual. Dokter dan ahli hukum, misalnya, bukanlah intelektual dalam arti yang relevan kecuali bila mereka berbicara atau menulis subyek berdimensi kualitas yang berada di luar kompetensi profesional mereka, yang adakalanya memang mereka lakukan, terutama para ahli hukum.

Dengan begini kiranya jelas bahwa beberapa profesi intelektual, menurut pembawaannya, secara aktual sudah melakukan jenis-jenis tertentu dari kerja sang intelektual, misalnya jurnalisme atau kewartawanan. Betapa tidak. Bagai sebuah scismograf, seorang wartawan mencatat perubahan-perubahan, betapa pun kecilnya, yang terjadi di

sekitarnya, bahkan di seluruh dunia. Pendidikan dan pelatihan dapat meningkatkan kemampuannya dan imajinasinya yang telah berkembang akan mempertajam sensitivitasnya. Dengan demikian dia tidak hanya memantulkan perubahan-perubahan yang terjadi di sekitarnya tetapi, berkat pembelaan imajinatifnya, bahkan mampu memperjelas kepositifan perubahan-perubahan tersebut atau merumuskannya berupa gagasan-gagasan yang berdimensi kualitas. Namun semua kemampuan potensial ini tidak akan membuat dia menjadi intelektual selama dia tetap membantah bisikan nuraninya. Artinya, dia sehari-hari memang melakukan kerja intelektual *par excellence*, lebih daripada profesi intelektual lainnya, tetapi dia tetap bukan intelektual karena menentang kehendak nuraninya sendiri.

Dilema keintelektualan yang menyangkut nurani ini juga bisa dialami oleh pekerja intelektual lain daripada yang bergerak di bidang jurnalisme. Baca saja biografi ilmuwan fisika Otto Hahn, Robert Oppenheimer dan Julius serta Ethel Rosenberg, pasangan suami-istri yang harus mengorbankan nyawa demi mengikuti kata nurani masing-masing. Jadi perbuatan sang intelektual tidak tanpa risiko. Bagi orang-orang Kristen lambang dari realitas tragis ini adalah tiang salib. Bukankah tubuh manusia itu sendiri secara anatomis seperti dibentuk untuk menerima hukuman fatal. Rupanya sudah merupakan lelucon tragis dari sejarah manusia bahwa di setiap altar yang dibangun oleh manusia, justru makhluk manusialah yang dijadikan korban sedangkan makhluk hewan dijadikan (lambang) pujaan -- burung, singa, ular, dan lain-lain.

Namun begitu intervensi keintelektualan nurani sang intelektual tetap diperlukan.

Bila masyarakat, elite pemerintahan atau kelompok penguasa kehabisan kemampuan untuk mengadakan pembaruan, revolusi lalu menjadi satu-satunya isu. Bila masyarakat tidak berbuat menurut aspirasi revolusioner, bila perubahan-perubahan yang mustahak tidak memerlukan kekerasan, bahkan ada kalanya menolak penggunaan kekerasan, penolakan yang radikal, bantahan yang sistematis biasanya dipakai sebagai *alibi* dari konservatisme, kemalasan, kelambanan, kesombongan. Maka nilai-nilai dan sumber-sumber intelektual perlu digugah dan dibenarkan berfungsi secara alami agar ada perubahan tanpa kekerasan.

Bila seseorang, sebuah korporasi bisnis, suatu masyarakat, suatu pemerintah, mendekati kebangkrutan, menurut Ayn Rand, ada dua jalan yang terbuka untuk ditempuh: ia bisa memicingkan mata terhadap realitas situasi yang dihadapi dan bertindak picik menurut desakan kegawatan sesaat — tidak berani melihat ke depan, mengharap tidak seorang pun menyebut-nyebut kegagalan situasi umum itu, namun diam-diam mengharapkan kedatangan "juru selamat", atau, ia segera mengidentifikasi keadaan, mengecek premis masa lalu, mencari aset material dan intelektual yang selama ini diabaikan dan mulai menata ulang. Dengan kebangkrutan dimaksudkan suatu keadaan di mana orang atau lembaga yang bersangkutan sudah kehabisan sumber sama sekali. Bila demikian nilai-nilai dan sumber intelektual itulah yang perlu diperhitungkan.

Klaim pembenaran ilmiah untuk setiap isu dan gerakan sosial berdasarkan ilmu pengetahuan yang bebas nilai tidak harus membuat intelektual mengundurkan diri dari pentas sosial-politik. Sebab "*there is no*

*such thing as a value-free science*". Yang ada adalah metode ilmiah yang bebas emosi (*emotion-free*). Artinya, bila ia diterapkan sebaik-baiknya, ia menjadi begitu ketat hingga tidak memperdulikan nilai-nilai yang dapat menimbulkan reaksi emosional berupa "pro" dan "kontra". Walaupun begitu ia tidak membuat ilmu pengetahuan menjadi bebas nilai. Kemudian praktek teknokratis bersendikan pembawaan ilmu pengetahuan yang semakin spesialis, telah melenyapkan "gambaran keseluruhan" -- yang berarti saling keterkaitan antara komponen -- dari kebijakan formal, bahkan meniadakannya sama sekali di dalam pikiran teknokrat. Keseluruhan tersebut telah dipecah-pecah menjadi fakta-fakta terpisah sebagai kesatuan sendiri-sendiri. Artinya, masalah dipecah-pecah, dunia dibelah-belah. Cara ini barangkali memungkinkan tugas dan subyek yang serba kompleks menjadi "sederhana" dan "terkendali". Namun harga "gelap" yang harus kita bayar cukup mahal, yaitu lenyapnya indra intrinsik kita tentang keterkaitan pada keseluruhan yang semesta. Kita menjadi tidak mampu membayangkan konsekuensi tindakan-tindakan teknokratis kita. Yang ada bukan lagi ideologi melainkan opini yang sama sekali tidak mengikat orang-orang yang mengutarakannya.

Cara kerja teknokratis memang ada membuat seminar-seminar "interdisipliner" demi pengumpulan kembali semua fragmen ke dalam pikiran, agar diperoleh "gambaran lebih besar yang menyeluruh". Tetapi perbuatan ini tak ubahnya dengan merekat kembali beling-beling sebuah cermin dan dari cermin yang seperti ini jelas tidak akan didapat suatu refleksi yang sebenarnya. Jangankan refleksi yang benar, karikaturinya saja pasti tidak. Jadi kesemestaan baru yang dikem-

bangkan oleh penggabungan teknokrasi dengan ilmu pengetahuan yang semakin spesialis tanpa *checking* telah menghancurkan totalitas lama yang memungkinkan subyek dan obyek jadi identik, di mana produksi manusia seiring dengan kesadaran moralnya. Dan pengecekan ini seharusnya datang dari komitmen moral sang intelektual, tokoh penggagas yang diharapkan tampil dan berfungsi sebagai seorang spesialis dalam konstruksi keseluruhan.

Memang tidak sedikit sejarah dimulai dalam relung nurani seseorang, yang per definisi disebut "intelektual". Dan kemanusiaan selalu bernafas lega karena ternyata masih ada saja orang yang berani berumah di tepi pantai karena tak gentar dilebur pasang.

### Kepustakaan

- A.D. Sertillanges, *La vie intellectuelle* (Paris: Les éditions du cerf, 1965).
- André Frossard, *Dieu existe* (Paris: Fayard, 1969).
- Ayn Rand, *For the new Intellectual* (New York: A Signet Book, 1957).
- Akhmad Fikri AF, Ellyasa KH, *Anarki Kepatuhan* (Yogyakarta: LKIS, 1996).
- Bryn Magee, *Men of Ideas* (Oxford: Oxford University Press, 1978).
- Edgar Morin, "Intellectuels: critique du mythe et mythe de la critique", *Arguments*, vol. IV, no. 20 (Oct. 1960).
- Edward Shils, "The Intellectuals and the future", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Oct. 1967.
- François Chatelet, *Les Idéologies* (Paris: Marabout, 1978).
- F. Bon, M.A. Burnier, *Les nouveaux intellectuels* (Paris: Seuil, 1971).
- George B. de Huszar, (ed.) *The Intellectuals* (Illinois: The Free Press of Glencoe, 1960).

- H.S. Verbrugh, *Filosofie van de Gezondheidswetenschappen* (Leiden: Martinus Nijhoff, 1989).
- Howard Gardner, *The Mind's New Science* (New York: Basic Books Inc. Publishers, 1985).
- Huston Smith, *The Religions of Man* (New York: Harper Perennial, 1986).
- H. Stuart Hughes, "Is the intellectual obsolete?", *Commentary*, Oct. 1956.
- Ignazio Silone, *Over de waardigheid van de intelligentie en de onwaardigheid van de intellectuelen* (*Sulla dignità dell' intelligenza e l'indegnità degli intellettuali*), (Amsterdam: Uitgeverij Vrij Nederland, 1948).
- Jacques Ellul, *De la révolution aux révoltes* (Paris: Calmann-Levy, 1972).
- J. Bronowski, Bruce Mazlish, *The Western Intellectual Tradition* (New York: Barnes & Noble Books, 1960).
- Jerome R. Ravetz, *Scientific Knowledge and its Social Problems* (New York: Oxford University Press, 1979).
- Julien Benda, *La Trahison des Clercs* (Paris: Editions Bernard Grosset, 1927).
- J.P. Nettl, "Ideas, Intellectuals and Structures of Dissent", dalam Philip Rieff, ed., *On Intellectuals* (New York: Doubleday & Company, 1970).
- Joffre Dumazedieu, *Vers une Civilization du Loisir?* (Paris: Seuil, 1967).
- John Searle, *The Campus War* (Pelican Books, 1972).
- Karl Rahner, *Traite fondamental de la foi* (Paris: Le Centurion, 1976).
- Leon R. Kass, *Toward a more natural science* (New York: The Free Press, 1988).
- Lewis S. Feuer, *Ideology and the Ideologists* (Oxford: Basil Blackwell, 1975).
- Mortimer J. Adler, *How to think about God* (New York: Mcmillan Publishing Company, 1980).
- Milovan Djilas, *The New Class, an analysis of the Communist System* (New York: Frederick A. Praeger Inc., 1957).
- Maurice Bucaille, *La Bible, Le Coran et la Science* (Paris: Seghers, 1976).
- Morris R. Cohen, *Reason and Nature* (New York: Dover Publications Inc., 1959).
- Michel Foucault, *Il faut defendre la societe* (Paris: Gallimard, Seuil, 1977).
- Ninian Smart, *The Science of Religion and the Sociology of Knowledge* (New Jersey: Princeton University Press, 1973).
- Noam Chomsky, "The responsibility of Intellectuals", New York of Books, vol. VIII, no. 3 (Febr. 23, 1967).
- Peter Howard, *Beyond Communism to Revolution* (London: The Oxford Group, 1963).
- Philip Rieff, ed., *On Intellectuals, theoretical studies, case studies* (New York: Doubleday & Company, 1970).
- Rashad Khalifa, *The Computer Speaks: God's Message to the World* (Tucson: Renaissance Publications, 1981).
- Raymond Aron, *L'Opium des Intellectuels* (Paris: Calmann Levy, 1968).
- R.S. Peters, *Moral Development and Moral Education* (London: George Allen & Unwin, 1981).
- Robert A. Nisbet, "What is an Intellectual?", *Commentary*, Dec. 1965.
- Syed Vahiduddin, *Religion at the Cross-Roads* (Delhi: Idarahi Adabiyai Delli, 1980).
- Sissela Bok, *Lying, moral choice in public life and private life* (New York: Vintage Books, 1978).

## Analisis Peristiwa

# Antara *Status Quo* dan Pembaruan Menjelang Sidang Umum MPR 1998

*Babari*

**B**ULAN Maret 1998 MPR hasil Pemilihan Umum 1997 akan menyelenggarakan Sidang Umum. Sidang Umum ini akan menetapkan GBHN 1998-2003; memilih Presiden/Wakil Presiden; dan mengesahkan ketetapan-ketetapan MPR non-GBHN. Untuk mempersiapkan semua itu Badan Pekerja MPR dibagi dalam dua panitia, yaitu Panitia Ad Hoc I dan Panitia Ad Hoc II. Panitia Ad Hoc I membahas rancangan ketetapan GBHN dipimpin oleh R. Hartono (pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Penerangan), dan Panitia Ad Hoc II membahas rancangan ketetapan non-GBHN dipimpin oleh Jenderal Wiranto (pada waktu itu menjabat sebagai KASAD). Badan Pekerja MPR bersidang selama tiga bulan, yaitu 20 Oktober 1997 sampai dengan 23 Januari 1998.

Panitia Ad Hoc I setelah melalui pembicaraan yang alot akhirnya menyepakati naskah GBHN hasil olahan Golkar (FKP) untuk menjadi naskah acuan dalam pembahasan dengan tetap memperhatikan masukan-masukan dari FABRI, FPP, FPDII dan FUD. Pedoman yang dipegang bersama oleh semua fraksi dalam PAH I adalah materi yang berada dalam Bab IV tentang Pembangunan

Nasional Lima Tahun, yang akan menjadi landasan bagi pemerintah untuk menyusun Pelita VII. Sedangkan materi Bab I, II, III dan Bab V serta VI tetap berpedoman pada isi GBHN 1993. Oleh karena itu usulan dari P7 yang ingin menyempurnakan isi dari Bab VI tidak dapat diterima dengan alasan bahwa penyampaian usulan itu sudah terlambat. Hal yang menarik perhatian dalam pembahasan pada PAH I adalah tempat bagi aliran Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Apabila dalam GBHN sebelumnya, sejak tahun 1978, pembinaan Aliran Kepercayaan dilakukan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan maka dalam GBHN 1998 pembinaannya dilakukan oleh Departemen Agama. Sasarannya adalah bahwa Aliran Kepercayaan tidak diarahkan pada pembentukan agama baru atau menempatkan diri setara dengan agama-agama. Bagi para penghayat diarahkan untuk kembali ke agama semula.

Panitia Ad Hoc II membicarakan rancangan ketetapan non-GBHN. Dari 12 Rancangan Ketetapan yang dibicarakan dalam PAH II, ada 4 Rancangan Ketetapan yang mendapat perhatian dalam liputan pers. Keempat rancangan itu adalah: (1) Hak Asasi

Manusia; (2) Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden; (3) Pemilihan Umum; dan (4) Struktur dan Pendanaan Organisasi Sosial Politik. Setelah melalui pembicaraan dan pendekatan antarfraksi akhirnya dicapai kesepakatan bahwa pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden; dan Pemilihan Umum akan menjadi Ketetapan MPR tahun 1998 Sedangkan HAM dan Struktur dan Pendanaan Orsospol akan dimasukkan ke dalam GBHN.

Dengan demikian terlihat bahwa seluruh rancangan ketetapan dan rancangan keputusan Sidang Umum MPR tahun 1998 telah rampung semuanya. Demikian pula dengan calon presiden untuk periode 1998-2003. Golkar sebagai pemegang kekuatan mayoritas di MPR mencalonkan kembali H.M. Soeharto. Pencalonan ini mendapat dukungan dari Fraksi ABRI dan Fraksi Utusan Daerah. Sedangkan FPP dan FPDI kemudian mengikutinya dari belakang. Titik sorot saat ini adalah calon Wakil Presiden yang berdasarkan aspirasi masyarakat telah muncul sekitar 13 nama bakal calon. Tetapi berdasarkan mekanisme yang ada calon Wakil Presiden ditentukan sendiri oleh Presiden terpilih kemudian menyerahkan kepada pimpinan dan ketua-ketua fraksi MPR untuk disahkan dalam Sidang Umum MPR.

Mencermati jalannya persidangan dalam Panitia Ad Hoc I dan II Badan Pekerja MPR terkesan bahwa semua pembicaraan telah berjalan mulus. Di antara fraksi-fraksi tidak terdapat perbedaan pendapat mengenai agenda pembicaraan dalam Sidang Umum MPR nanti. Hal menarik untuk dipertanyakan adalah benarkah dinamika perilaku politik dalam persiapan Sidang Umum MPR telah diarahkan atau mengarah kepada "Pemeliharaan *Status Quo* Sistem Po-

litik" yang ada dan berlainan dengan dinamika masyarakat umumnya yang cenderung mengumandangkan pembaruan politik? Tulisan ini akan mencermati kedua hal tersebut lebih lanjut.

## Perilaku Politik

Perilaku politik dalam persiapan Sidang Umum MPR nampak dikondisikan pada upaya menyamakan visi, misi dan persepsi anggota DPR dan MPR agar sistem politik yang ada tetap dipertahankan dan bila perlu dilestarikan kepada generasi berikutnya. Dasar dari upaya ini adalah keyakinan bahwa stabilitas nasional perlu tetap ditegakkan guna menjamin jalannya roda pembangunan nasional sehingga cita-cita bangsa dapat terwujud. Upaya itu nampaknya telah berpengaruh pada peristiwa-peristiwa berikut ini:

1. Kekompakan sikap Trifraksi dalam sidang PAH I dan PAH II Badan Pekerja MPR. Hal ini terlihat pada tidak adanya perbedaan pendapat di antara ketiganya dalam semua materi yang dibahas. Di samping itu dalam menghadapi pandangan atau pendapat yang diusulkan oleh FPP ataupun FPDI ketiganya juga selalu menunjukkan satu sikap sehingga usul dari kedua fraksi minoritas ini selalu gugur. Misalnya, usul untuk menjadikan HAM sebagai satu ketetapan MPR oleh FPP dan FPDI gugur dan hanya ditempatkan sebagai satu point dalam GBHN. Demikian pula usul untuk menghidupkan kembali Ketetapan MPR No. VII/MPR/1983 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden/Mandataris MPR, diterima untuk menjadi ketetapan MPR tersendiri karena

mendapat dukungan penuh trifraksi meskipun pada mulanya ditentang oleh FPD dan FPP. Demikian pula usul dari FPP dan FPD tentang Struktur Orsospol sampai ke desa dan kelurahan dan penyelenggaraan pemilihan umum yang jujur dan adil untuk dituangkan dalam ketetapan MPR ditolak bersama oleh trifraksi dan akhirnya disepakati untuk dimasukkan dalam GBHN.

2. Keinginan untuk mengadakan Kode Etik DPR. Keinginan ini muncul setelah terungkap kasus penggunaan uang Jamsostek sebesar Rp 3,1 milyar untuk membiayai sidang Panitia Khusus DPR yang membicarakan RUU Ketenagakerjaan. Hal ini dilihat sebagai upaya pemerintah cq. Departemen Tenaga Kerja mengoperasikan dana politik untuk mempengaruhi proses pembuatan produk politik berupa UU. Padahal pengeluaran biaya khusus seperti ini seharusnya tidak perlu ada mengingat semua jenis persidangan DPR telah tersedia dananya sendiri. Tindakan Menteri Tenaga Kerja ini tidak dapat dibenarkan sehingga timbul gugatan dari 105 orang perwakilan peserta Jamsostek se-Jabotabek yang diajukan ke PTUN. Gugatan ini telah ditindaklanjuti di PTUN dengan diselenggarakan persidangan dismisal, yaitu proses pemeriksaan kelengkapan formal gugatan terhadap Direksi PT Jamsostek tanggal 10 Desember 1997 (*Forum Keadilan*, No. 20 Thn. VI, 12 Januari 1998). Namun demikian kasus ini seolah-olah dipetieskan setelah Menteri Tenaga Kerja menyerahkan persoalan ini kepada Presiden.

Tentang Kode Etik DPR sendiri masih terdapat sikap pro dan kontra. Golongan pro berpendapat Kode Etik DPR diperlu-

kan guna membingkai moral para anggota dewan agar tidak melakukan perbuatan tercela. Sedangkan golongan yang kontra berpendapat bahwa Kode Etik DPR tidak perlu karena DPR bukan merupakan suatu profesi. Untuk membingkai moral anggota dewan sudah ada sumpah dan janji DPR yang diucapkan saat pelantikan. Namun dari perdebatan ini rupanya yang keluar sebagai pemenang adalah golongan pro kode etik. Hal ini terlihat pada persiapan yang dilakukan di lingkungan DPR sendiri dengan membentuk panitia kode etik yang diketuai oleh Wakil Ketua Dewan, dr. Abdul Gafur. Apabila kode etik itu tersusun maka hal yang perlu diperhatikan adalah adanya sebuah komite penegak kode etik yang keanggotaannya diambil dari semua fraksi yang ada di DPR. Komite inilah yang memberi eksekusi terhadap anggota dewan yang melanggar kode etik. Keberadaan komite merupakan bagian integral dari Kode Etik (*Gatra*, 20 Desember 1997). Keberadaan kode etik, di samping tata tertib, untuk membingkai moral dalam arti mengatur sikap dan perilaku anggota dewan. Kalau tidak demikian halnya maka DPR tetap tidak akan mampu melaksanakan tugas dan fungsi kelembagaannya.

3. Komunikasi informasi politik yang tidak transparan juga telah menjadi perilaku di kalangan birokrasi pemerintahan. Hal ini terlihat misalnya pada pengumuman Menteri Sekretaris Negara pada tanggal 5 Desember bahwa Presiden Soeharto akan beristirahat selama 10 hari karena kelelahan setelah melakukan kunjungan kenegaraan ke Afrika Selatan, menghadiri sidang APEC di Vancouver-Kanada, dan melakukan Umroh di Mekkah. Sepekan

kemudian muncul ralat yang mengatakan bahwa sesuai dengan saran tim dokter, masa istirahat Presiden diperpanjang. Ralat ini diartikan oleh masyarakat bahwa Presiden Soeharto selama ini menderita sakit dan menimbulkan isu bahwa Presiden Soeharto meninggal pada tanggal 9 Desember. Sakitnya Presiden menjadi semakin jelas setelah ada pengumuman Menteri Sekretaris Negara bahwa Presiden tidak dapat menghadiri sidang OKI dan sidang KTT Informal ASEAN di Kuala Lumpur.

Masa istirahat Presiden sempat menimbulkan pembicaraan dalam masyarakat yang mempertanyakan mengapa tugas-tugas kepresidenan untuk sementara tidak dialihkan kepada Wakil Presiden. Menurut Menteri Sekretaris Negara selama istirahat, Presiden Soeharto tetap bekerja memimpin negara dari kediamannya di Jalan Cendana. Buktinya, Presiden tetap menandatangani Keppres tentang berakhirnya masa jabatan Ketua BPK, Prof. Dr. Sumarlin yang memasuki pensiun dan menerima Ketua Bappenas, Ir. Drs. Ginandjar Kartasasmita guna membicarakan RAPBN. Dengan demikian masa istirahat Presiden tidak sama dengan berhalangan sementara yang memerlukan pelimpahan tugas kepada Wakil Presiden. Komunikasi informasi di bidang politik maupun ekonomi yang tidak transparan ditambah perilaku yang tidak konsisten telah menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Hal ini terlihat jelas pada semakin melemahnya nilai rupiah dibanding dollar dari hari ke hari.

4. Rapim Golkar bulan Oktober 1997 telah memutuskan bahwa Golkar hanya mem-

punyai satu orang calon Presiden periode 1998-2003, yaitu Ketua Dewan Pembina Golkar, Soeharto yang saat ini memangku jabatan Presiden. Tentu calon pilihan Golkar ini pada waktunya nanti akan mendapat dukungan dari semua fraksi yang ada di MPR. Tetapi di pihak lain putri tertua Presiden Soeharto, Siti Hardiyanti Rukmana yang juga salah seorang Ketua Golkar, tanggal 20 Desember dalam satu seminar di Universitas Diponegoro Semarang mengatakan bahwa sebagai putri Presiden Soeharto atas nama keluarga secara jujur memohon agar bapak tidak dipilih kembali dalam Sidang Umum MPR 1998. Sebagai alasan dikemukakan agar bapak dapat lebih penuh memberikan perhatian kepada keluarga. Akan tetapi apabila seluruh rakyat Indonesia masih tetap menginginkan bapak dipilih kembali itu terserah kepada MPR. Menghadapi permintaan putri tertua Presiden ini, Harmoko saat berbuka puasa di Golkar mengatakan bahwa Golkar akan tetap mengajukan nama Ketua Dewan Pembina sebagai satu-satunya calon Presiden mendatang.

Di lain pihak menanggapi permohonan putri Presiden ini Yayasan Kerukunan Persaudaraan Kebangsaan (YKPK) yang dipimpin oleh Ketuanya Bambang Triantoro menyampaikan aspirasi mereka ke FPP MPR. Isinya agar MPR dalam Sidang Umum bulan Maret memikirkan sungguh-sungguh tentang pencalonan kembali Soeharto sebagai Presiden untuk periode 1998-2003 (periode ketujuh). Sebagai alasan dikemukakan bahwa Soeharto sebagai seorang prajurit pejuang telah banyak berbuat untuk kepentingan bangsa Indonesia dan sudah saatnya

beliau membutuhkan waktu istirahat. Pernyataan aspirasi YKPK ini disambut oleh salah seorang fungsionaris DPP Golkar, dr. Abdul Gafur yang juga menjabat sebagai Wakil Ketua DPR dengan mengatakan bahwa tidak ada satu fraksi pun di MPR yang dapat memaksa untuk mencalonkan atau tidak mencalonkan Soeharto sebagai Presiden dalam Sidang Umum MPR mendatang. Semuanya diserahkan kepada Presiden Soeharto sendiri.

5. Tentang calon Wakil Presiden. Kelompok-kelompok masyarakat baik yang terhim-pun dalam Organisasi Kemasyarakatan maupun dalam Lembaga Swadaya Ma-syarakat (LSM) mengajukan sebanyak 14 nama yang menurut mereka layak men-jadi calon Wakil Presiden periode 1998-2003. Menghadapi kenyataan ini pimpin-an Golkar setelah melapor kepada Presi-den menyusun 29 kriteria sebagai syarat yang harus dipenuhi oleh calon Wakil Presiden. Selanjutnya Golkar sebagai or-sospol yang memenangkan pemilihan umum melalui sidang dewan pimpinannya menetapkan H. Harmoko dan Dr. Ir. B.J. Habibie sebagai calon Wakil Presi-den. Namun setelah dilakukan rapat tiga jalur dalam tubuh Golkar (ABG) disepa-kati hanya satu nama sebagai calon da-ri Golkar yaitu, Dr. Ir. B.J. Habibie. Ca-lon Golkar ini kemudian mendapat du-kungan dari PPP dan PDI. Sebelum mem-berikan dukungannya tersebut PPP dan PDI berkonsultasi terlebih dahulu dengan Try Sutrisno. Dengan demikian ketiga orsospol peserta pemilihan umum telah sama-sama memberikan dukungan kepada satu orang calon.

Menanggapi keadaan ini kelompok ma-syarakat intelektual yang dimotori oleh

Prof. Dr. Sumitro Djojohadikusumo meng-ajukan nama Prof. Dr. Emil Salim seba-gai calon Wakil Presiden. Pencalonan ter-sebut disampaikan kepada Fraksi Utusan Daerah dan diterima oleh Mayor Jen-deral Sutiyoso, Gubernur DKI Jaya. Me-nanggapi hal ini Menteri Dalam Nege-ri, Yogi S. Memet sebagai Koordinator Umum Fraksi Utusan Daerah menyata-kan bahwa FUD mencalonkan Dr. Ir. B.J. Habibie sebagai Wakil Presiden. Se-lanjutnya Fraksi ABRI melalui Pangab Jenderal Feisal Tandjung tanggal 18 Fe-bruari atau dua hari sebelum serah teri-ma jabatan Pangab mengumumkan bahwa ABRI mendukung pencalonan Dr. Ir. B.J. Habibie sebagai Wakil Presiden untuk mendampingi H.M. Soeharto sebagai Presiden 1998-2003. Dengan demikian ke-lima fraksi di MPR, dua minggu sebe-lum Sidang Umum MPR, telah menyepakati bahwa Dr. Ir. B.J. Habibie men-jadi satu-satunya calon Wakil Presiden. Kesepakatan kelima fraksi sebelum Si-dang Umum MPR ini masih perlu di-konsultasikan dengan Presiden terpilih.

Oleh karena itu pada hari yang sama (18 Februari) Wakil Presiden Try Sutris-no, setelah selesai memimpin rapat Pe-ngawasan Pembangunan Nasional, juga mengumumkan bahwa dirinya tidak ber-sedia untuk dicalonkan lagi menjadi Wa-kil Presiden periode 1998-2003. Sebagai alasan dikemukakan bahwa kebiasaan seseorang menjabat Wakil Presiden ha-nya lima tahun (satu periode) perlu di-pertahankan. Alasan lain pengunduran diri tersebut adalah demi suksesnya pe-nyelenggaraan Sidang Umum MPR.

Dengan demikian jalan mulus bagi Dr. Ir. B.J. Habibie terbuka lebar. Akan tetapi

faktor dukungan masyarakat intelektual terhadap Prof. Dr. Emil Salim perlu tetap mendapat perhatian. Prof. Dr. Emil Salim mengajukan pendapat untuk melakukan debat terbuka dengan Dr. Ir. B.J. Habibie tentang jabatan Wakil Presiden. Tawaran ini rupanya tidak memperoleh tanggapan.

6. Dari berbagai peristiwa itu terlihat bahwa perilaku politik dalam persiapan Sidang Umum MPR mengarah secara kuat kepada terbangunnya suatu *status quo* yang dianggap akan menjamin stabilitas yang diperlukan bagi kelancaran proses pembangunan nasional. Keinginan-keinginan fraksi terbesar di MPR yaitu FKP dengan jelas menunjukkan arah tersebut. Hampir dapat dipastikan keinginan fraksi terbesar ini akan terlalu kuat untuk ditolak oleh fraksi-fraksi lainnya di MPR.

## Pembaruan Politik

Pembaruan politik diarahkan pada berfungsinya kembali semua institusi politik baik dalam lingkup suprastruktur maupun infrastruktur politik. Di lingkup suprastruktur politik lembaga tinggi dan tertinggi negara kembali dapat melaksanakan fungsi-fungsi konstitusional yang telah dijabarkan dalam UU kelembagaan masing-masing. Hingga saat ini lembaga kepresidenan belum mempunyai UU organik yang mengaturnya. Sedangkan untuk lembaga tinggi dan tertinggi negara lainnya UU yang telah ada perlu diperbaiki agar sesuai dengan perkembangan masyarakat. UU tentang lembaga kepresidenan perlu segera diadakan yang di dalamnya mengatur periode masa jabatan seseorang menjabat sebagai Presiden dan pertanggungjawaban Presiden se-

bagai Mandataris MPR pada akhir masa jabatannya kepada MPR yang memilihnya dan bukan kepada MPR hasil pemilihan umum yang baru. Untuk itu perlu disusun kembali agenda kenegaraan lima tahunan sehingga waktu berakhirnya masa keanggotaan MPR jatuh bersamaan dengan masa berakhirnya jabatan presiden dan pelaksanaan pembangunan lima tahunan (pelita).

Berfungsinya kembali Mahkamah Agung dan DPR dalam hubungan dengan lembaga kepresidenan dimaksudkan agar fungsi pengawasan dapat berjalan. DPR mampu mengawasi Presiden dan Mahkamah Agung mampu mengawasi DPR dan Presiden terutama dalam produk peraturan perundangan. Demikian pula halnya kerja sama antara BPK dan DPR. DPR perlu menindaklanjuti laporan keuangan negara yang disampaikan oleh BPK. MPR perlu mengadakan sidang dua kali selama lima tahun, yaitu Sidang Umum untuk memilih Presiden dan Wakilnya dan Sidang Umum untuk memintakan pertanggungjawaban Presiden. Dengan cara ini akan timbul pemerintahan yang bertanggung jawab. Sehubungan dengan itu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah juga perlu diperbaiki agar Bupati atau Gubernur Kepala Daerah juga memberikan pertanggungjawaban akhir masa jabatannya kepada DPRD masing-masing.

Pentingnya pertanggungjawaban Presiden ini terlihat pada tuntutan masyarakat, antara lain yang dilontarkan oleh Prof. Dr. Miriam Budiardjo dalam orasi ilmiah dengan judul: Masalah Akuntabilitas dalam Ilmu Politik; yang disampaikan di depan Senat Guru Besar Universitas Indonesia tanggal 14 Desember 1997, yang antara lain mengatakan: (a) di negara demokrasi DPR

merupakan instansi utama terselenggaranya akuntabilitas. Dalam bidang ini pekerjaan DPR dapat diukur dari jumlah dan bobot RUU yang dibawa oleh pemerintah ke DPR, selain jumlah interpelasi, angket dan hak inisiatif DPR sendiri; (b) akuntabilitas MPR kurang efektif jika Presiden menyampaikan pidato sekali lima tahun. Apa salahnya MPR bersidang sekali dalam satu tahun atau sekali dalam dua tahun sebelum sidang akbar pada akhir lima tahun saat Presiden memberikan pertanggungjawaban akhir; (c) pidato kenegaraan yang dilakukan setiap bulan Agustus disusul dengan diskusi beberapa hari. Kita perlu menyehatkan kehidupan politik seperti kita sedang menyehatkan kehidupan ekonomi dengan memberdayakan institusi rakyat seperti MPR, DPR sesuai dengan UUD 1945 (*Kompas*, 15 Desember 1997).

Sejalan dengan pemikiran tersebut pada harian yang sama Dr. Yusril Ihza Mahendra menegaskan; perlu dilakukan pembaruan ketatanegaraan untuk menata kehidupan kenegaraan yang lebih baik di masa depan. Beberapa persoalan yang perlu ditata ulang adalah: fungsi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi, jumlah anggota MPR yang dua kali anggota DPR, dan ketentuan tentang masa jabatan Presiden lima tahun dan setelah itu dapat dipilih kembali. Selanjutnya Dr. Nurcholis Majid dalam diskusi terbatas dengan Forum Keadilan mengatakan bahwa pembaruan yang diperlukan sekarang bukanlah revolusi atau menggantikan UUD dan Pancasila, tetapi cukup *overhaul* atau turun mesin dan Presiden mendatang harus mempunyai visi tentang negara modern yang transparan dan *accountable*. Dewasa ini pembaruan politik selalu menghadapi hambatan

dari trifraksi. Sehubungan dengan *overhaul* pada tanggal 12 Januari 1989, sembilan ormas (GMNI, PMKRI, GMKI, PMII, GAMKI, Pemuda Demokrat, IPPNU, IPNU, KMHDI) dan tujuh LSM (KIPP, LBHN Jakarta, PUSPIPAN, PIJAR Indonesia, APUD, FKGMNU, PIPHAM) yang dijurubicarai oleh H. Baskara (Sekjen GMNI) meminta agar MPR tidak lagi mencalonkan Jenderal (Purn.) Soeharto sebagai Presiden periode 1998-2003 (*Bisnis Indonesia*, 13 Januari 1998). Permintaan tersebut diterima oleh Kafrawi Ridwan (FKP MPR). Dewasa ini muncul calon-calon alternatif untuk jabatan Presiden seperti Dr. Amien Rais dan Megawati Soekarnoputri.

Pada tatanan infrastruktur politik, pembaruan atau reformasi politik perlu diarahkan pada upaya menempatkan ketiga orsospol secara setara sehingga mampu melaksanakan fungsi-fungsinya sebagai partai politik dalam arti yang sesungguhnya. Di samping itu usulan agar struktur orsospol mencapai daerah pedesaan dan massa mengambang perlu diberikan definisi baru dan baku. Implementasi massa mengambang saat ini hanya menguntungkan Golkar dan merugikan PPP dan PDI. Maka dari itu Ketua Umum PPP pada saat merayakan hari ulang tahun partainya mengemukakan tentang perlunya dilakukan pembaruan partai-partai politik. Sehubungan dengan itu Ketua Umum Kosgoro, Bambang W. Soeharto di gedung Mas Isman, dalam evaluasi akhir tahun mengatakan bahwa suasana politik dan demokrasi menunjukkan adanya intervensi kekuasaan yang terlalu kuat dan represif terhadap aspirasi politik masyarakat yang menginginkan pembaruan dalam kehidupan politik ekonomi dan budaya (*Kompas*, 30 Desember 1997).

Demikian pula HMI dalam refleksi akhir tahunnya melalui Ketua Umumnya, Anas Urbaningrum menyatakan perlu pembaruan mendasar yang meliputi bidang politik, ekonomi, hukum, budaya dan mental bagi penyelenggara negara guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan kembali mendapatkan kepercayaan dari rakyat (*Kompas*, 30 Desember 1997). Hal senada juga dikemukakan oleh CIDES melalui Dr. Umar Juoro yang mengatakan, pemerintah harus bersikap konsisten dalam hal menghapuskan korupsi, kolusi dan monopoli guna mengatasi krisis ekonomi, menegakkan hukum, dan mengembalikan kepercayaan rakyat pada lembaga pemerintahan (*Kompas*, 30 Desember 1997).

Menghadapi tuntutan pembaruan politik masyarakat ini pemerintah perlu menunjukkan sikap terbuka dan dengan lapang dada mencoba memahami tuntutan itu. Pemerintah perlu memberikan peluang kepada masyarakat yang hendak mengemukakan aspirasi dan hak-haknya agar tercipta kembali semangat kebersamaan dalam membangun negara ini. Pemerintah tidak perlu menunjukkan sikap represif terhadap aspirasi masyarakat ini. Apalagi membagi-bagi masyarakat dalam kelompok yang pro dan

anti pemerintah. Pemerintah perlu menyadari bahwa tuntutan pembaruan politik ini tidak dimaksudkan untuk mengganti UUD 1945 dan Pancasila melainkan memperbaiki sistem politik yang walaupun usianya telah lebih dari 30 tahun ternyata tidak mampu lagi menampung aspirasi masyarakat.

## Penutup

Dari uraian di atas terlihat suasana tarik-menarik antara dua kekuatan, yaitu kekuatan yang mempertahankan *status quo* agar sistem politik yang ada tetap berlaku dan kekuatan yang menuntut adanya pembaruan politik. Kekuatan yang mempertahankan *status quo* saat ini ada di MPR dimotori tri-fraksi yang merupakan perpanjangan tangan penyelenggara negara menghadapi kekuatan masyarakat yang menuntut pembaruan. Secara formal yang akan keluar sebagai pemenang sementara adalah kekuatan pendukung *status quo*. Pandangan ini berdasarkan pada sinyalemen sementara Prof. Dr. Sumitro Djojohadikusumo yang tidak melihat satu pun kata pembaruan dalam naskah GBHN yang tengah dibahas oleh BP MPR dewasa ini (*Kompas Minggu*, 11 Januari 1998).

## Dokumen

# Kegiatan-kegiatan Diplomati ASEAN di Asia Pasifik

*Faustinus Andrea*

**K**EGIATAN-KEGIATAN diplomati ASEAN akhir tahun 1997 di kawasan Asia Pasifik antara lain pertemuan APEC ke-9, pertemuan Menteri Keuangan ASEAN, KTT Informal ASEAN dan lokakarya pengelolaan potensi Laut Cina Selatan ke-8. Kegiatan diplomati ASEAN di kawasan Asia Tenggara maupun di Asia Pasifik memberi arti penting bagi perkembangan di kawasan. ASEAN menyadari bahwa kegiatan diplomatiknya mampu merealisasikan dialog-dialog multilateral di Asia Pasifik untuk membahas masalah-masalah stabilitas, kerja sama politik, ekonomi maupun keamanan.

Melalui diplomasinya ASEAN mampu membangun rasa saling percaya dan memajukan kepentingan bersama tentang berbagai masalah di kawasan. Di bawah ini adalah berbagai kegiatan diplomati ASEAN di Asia Pasifik akhir tahun 1997.

Pertemuan Forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) ke-9 di Vancouver, Kanada, 25 November 1997 lalu menghasilkan dua dokumen penting, *Connecting the APEC Community* dan *The Vancouver Framework for Enhanced Public-Private Partnerships in Infrastructure Development*. Sejumlah kesepakatan penting dari dokumen tersebut antara lain berisi: *Pertama*, pentingnya pengawasan moneter secara regional, khususnya dalam

kawasan Asia Pasifik. Kesadaran tentang mekanisme pengawasan regional ini dipicu oleh datangnya serangan spekulasi valuta asing yang memerosotkan nilai tukar mata uang negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur; *Kedua*, kesepakatan mengenai peningkatan kerja sama perdagangan, baik dalam skema Rencana Aksi Individu (RAI) maupun Rencana Aksi Kolektif (RAK). Sinergi RAI dan RAK sangat dibutuhkan untuk mempercepat terwujudnya cita-cita APEC; *Ketiga*, membentuk mekanisme baru yang lebih efektif bagi penyesuaian struktural (*structural adjustment*) di negara-negara APEC dalam menyongsong liberalisasi. Dalam hal ini IMF memiliki paket reformasi sebagai prasyarat bantuan darurat untuk mengatasi krisis. IMF menyetujui penyaluran ratusan milyar dollar AS dana segar untuk merekonstruksi perekonomian Indonesia, Thailand dan Korea Selatan (*Bisnis Indonesia*, 1-12-1997); *Keempat*, membuat peraturan tentang penyaluran bantuan tambahan yang berfungsi sebagai suplemen bantuan IMF untuk mencari solusi krisis moneter. Pentingnya dana darurat sebagai salah satu bentuk kerja sama APEC antara lain, pengurangan ketergantungan negara yang dilanda krisis pada satu sumber solusi, yaitu misalnya IMF. Dana darurat diharapkan mampu meningkatkan kemampuan untuk mencegah dan menangani krisis finansial atau krisis mata uang seperti yang mereka alami.

Usaha ASEAN untuk mengatasi masalah krisis moneter akhir-akhir ini belum dapat memberi jaminan bagi penyelesaian secara menyeluruh. Upaya yang telah dilakukan para Menkeu ASEAN melalui sidang-sidangnya belum dapat mengatasi berbagai persoalan yang timbul. Pembentukan Dana ASEAN (*ASEAN Fund*) misalnya, dimaksudkan untuk memulihkan kepercayaan suatu negara yang dilanda krisis kepercayaan terhadap mata uang sebagai mana yang diusulkan Menkeu ASEAN, juga belum tentu dapat mengatasi persoalan. Sebab, selain pelaksanaannya membutuhkan waktu, pembentukan Dana ASEAN menyangkut masalah pembenahan fundamental ekonomi suatu negara dalam memulihkan kepercayaan para investor.

Namun demikian usaha ASEAN untuk mengatasi krisis moneter di Asia Tenggara dengan membentuk sejumlah kesepakatan merupakan komitmen penting yang diharapkan dapat mengatasi masalah ini. Kesepakatan bersama tersebut antara lain adalah perlunya paket kebijakan untuk mengatasi globalisasi, menjaga kondisi ekonomi yang sehat dan kebijakan keuangan yang konsisten mengingat pasar ikut mempertimbangkan faktor prospek pertumbuhan bisnis. Selain itu, kesepakatan akan pentingnya upaya kerja sama ekonomi dan kerja sama teknis di pasar uang secara terbuka guna memperkuat standar kehati-hatian di pasar uang di samping mendesak IMF untuk melakukan analisis mengenai struktur pasar uang global dan aliran dana jangka pendek.

Komitmen tersebut menunjukkan bahwa ASEAN sungguh-sungguh akan mengatasi krisis moneter ini. ASEAN menyadari bahwa manfaat globalisasi dan integrasi pasar uang secara terbuka menjadi semakin penting. Diadakannya pertemuan antara Menkeu ASEAN dengan IMF untuk memulihkan kondisi suatu negara yang dilanda krisis kepercayaan terhadap mata uang, merupakan langkah positif dalam mengatasi krisis neraca pembayaran suatu negara. Untuk itu ASEAN perlu mengambil kebijakan yang tepat dan langkah-langkah yang tegas agar dialog ASEAN

dengan IMF maupun dengan negara mitra dialognya berjalan lancar.

KTT Informal ASEAN kedua berlangsung di Kuala Lumpur, Malaysia tanggal 15-16 Desember 1997 dihadiri oleh sembilan kepala pemerintahan ASEAN dan tiga negara mitra dialog ASEAN, yaitu Jepang, Cina dan Korea Selatan. KTT ini tidak memiliki agenda khusus, karena bersifat informal. Namun demikian beberapa tema yang dianggap penting untuk dibicarakan adalah Visi ASEAN 2020, pendirian Yayasan ASEAN, upaya mengatasi krisis keuangan di Asia Tenggara dan masalah keamanan. KTT yang dihadiri oleh para pemimpin Asia Timur ini merupakan KTT puncak pertama di antara kepala pemerintahan Asia. Sebab selain belum pernah ada forum yang mempertemukan kepala pemerintahan di wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur, prakarsa pertemuan ini berasal dari para pemimpin Asia. Biasanya dalam serangkaian konferensi tingkat menteri maupun kepala pemerintahan sebelumnya para pemimpin Barat selalu hadir. Misalnya dalam forum APEC, KTM ASEAN, ARF dan ASEM.

KTT ini merupakan forum untuk menjalin persahabatan dan saling pengertian di antara para pemimpin ASEAN dan Asia Timur untuk melakukan tukar pikiran mengenai masalah-masalah yang menjadi perhatian dan kepentingan negara-negara Asia di bidang politik, ekonomi dan kerja sama antarnegara baik di tingkat regional maupun internasional.

Beberapa dokumen penting KTT yang dihasilkan, misalnya Visi ASEAN 2020 mencakup seluruh aspek yang ingin dicapai bangsa-bangsa Asia Tenggara dalam memasuki abad ke-21, baik dalam bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya. Visi ASEAN ini bertekad memelihara stabilitas ekonomi makro dan keuangan regional, dan menjadikan ASEAN sebagai "satu kekuatan efektif untuk memajukan perdamaian, keadilan dan moderasi di Asia Pasifik dan dunia". Pendirian Yayasan ASEAN sebagai upaya untuk mengembangkan program pertukaran dan persahabatan dalam rangka pengembangan

sumber daya manusia merupakan perwujudan dari gagasan presiden Soeharto. Di samping itu komitmen-komitmen berdasarkan perjanjian ASEAN mengenai jasa yang ditandatangani oleh para menteri ekonomi ASEAN juga merupakan dokumen penting yang dihasilkan. Sedangkan KTT antara pemimpin ASEAN dengan Asia Timur membahas rencana pertemuan Asia Eropa (ASEM) kedua, Maret 1998 di Inggris, yang antara lain berisi komitmen para pemimpin Asia bahwa ASEM merupakan forum yang bermanfaat untuk mengembangkan ekonomi antarkedua kawasan.

Pembahasan mengenai langkah-langkah membangun saling percaya (*Confidence Building Measures/CBM*) mengenai pengelolaan potensi di Laut Cina Selatan, yang berlangsung di Pacet, Bogor bulan Desember 1997 belum mencapai kesepakatan. Sebagian dari peserta lokakarya menyepakati isi CBM, namun ada sebagian yang keberatan sehingga masih sulit mencari pandangan yang sama tentang upaya-upaya membangun saling percaya. Cina misalnya, berkeberatan apabila pembahasan masalah CBM menyangkut masalah kedaulatan dan militer. Cina menganggap bahwa pembahasan masalah CBM lebih tepat dibicarakan dalam forum seperti ARF atau dialog ASEAN-Cina.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang pertemuan APEC ke-9, pertemuan Menteri Keuangan ASEAN, KTT Informal ASEAN dan lokakarya pengelolaan potensi Laut Cina Selatan ke-8.

## I. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC KE-9

### A. PERTEMUAN SOM APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) APEC berlangsung di Vancouver, Kanada, tanggal 19-20 November 1997 dihadiri oleh pejabat dari 18 negara anggota APEC dari Indonesia, Malaysia, Singa-

pura, Thailand, Filipina, Brunei Darussalam, AS, Kanada, Meksiko, Australia, Selandia Baru, Cina, Jepang, Korea Selatan, Hongkong, Taiwan, Papua Niugini, dan Chile untuk menyusun persiapan penyelenggaraan pertemuan APEC tanggal 24 November 1997, berupa pembahasan materi liberalisasi 15 sektor produk barang dan jasa dari mainan sampai otomotif dan *civil aircraft* serta masalah keanggotaan baru APEC.

Daftar usulan liberalisasi dini berdasarkan jumlah pendukung adalah sebagai berikut: (1) sektor perikanan; (2) barang dan jasa perlindungan lingkungan hidup; (3) produk kehutanan; (4) peralatan medis dan jasanya; (5) alat dan teknologi informasi; (6) sektor energi; (7) mainan anak-anak; (8) barang perhiasan; (9) kimia (10) minyak sayur dan produk-produknya; (11) telekomunikasi; (12) makanan; (13) karet; (14) pupuk; (15) otomotif.

Sedangkan masalah keanggotaan baru dalam APEC merupakan hal yang sangat kompleks karena melibatkan gagasan tentang pencabutan moratorium, kriteria pelamar baru, kapan mereka masuk dan siapa yang menentukan pengiriman aplikasi. Meskipun ada konsensus untuk menerima paling banyak tiga anggota baru namun perbedaan pendapat tentang penambahan jumlah anggota masih menjadi perdebatan dalam SOM. Oleh karena itu SOM APEC merekomendasikan masalah ini untuk dibahas pada tingkat menteri.

Kesebelas negara pelamar untuk menjadi anggota APEC, yaitu Rusia, Vietnam, India, Pakistan, Sri Lanka, Mongolia, Kolumbia, Panama, Peru, Ekuador dan Makao.

Di samping itu SOM menunda penyelesaian sejumlah agenda lainnya dan akan dibahas pada tingkat menteri. Antara lain mengenai krisis keuangan, pernyataan APEC tentang konferensi Kyoto di Jepang mengenai perubahan iklim, liberalisasi dini perdagangan elektronik, dan *civil society* (*Kompas*, 22-11-1997).

## B. KONFERENSI TINGKAT MENTERI APEC KE-9

Konferensi Tingkat Menteri (KTM) APEC ke-9 yang berlangsung di Vancouver, Kanada tanggal 21-23 November 1997 dihadiri oleh Menteri dari 18 negara anggota APEC yang sepakat untuk mempercepat liberalisasi atas dasar sukarela terhadap sembilan sektor komoditas secara dini (*early voluntary sectoral liberalization/EVSL*) dari yang semula diusulkan SOM yang berjumlah 15 sektor. Sembilan sektor komoditas itu adalah sebagai berikut: (1) sektor perikanan (2) barang

dan jasa perlindungan lingkungan hidup; (3) produk kehutanan; (4) peralatan medis dan jasa kedokteran; (5) alat dan teknologi informasi; (6) sektor energi; (7) mainan anak-anak; (8) barang perhiasan; (9) kimia.

Di bawah ini adalah sembilan komoditas yang diusulkan dibebaskan secara dini, negara sponsor dan pendukung.

Meskipun EVSL sudah disetujui, namun masih akan ditentukan tentang kapan pelaksanaannya, dan berapa penurunan tarif, serta tindakan lainnya yang dibutuhkan dalam liberalisasi dini secara sukarela itu.

Sektor	Sponsor	Pendukung I	Pendukung II
1. Sektor perikanan	Brunei Kanada Indonesia Selandia Baru Thailand	Hongkong	Australia Malaysia Papua Niugini Singapura Amerika Serikat
2. Barang dan jasa perlindungan lingkungan hidup	Kanada Jepang Taiwan Amerika Serikat	Hongkong Singapura	Australia Malaysia Selandia Baru Papua Niugini
3. Produk kehutanan	Kanada Indonesia Selandia Baru Amerika Serikat	Hongkong	Australia Jepang Taiwan Thailand
4. Peralatan medis dan jasa kedokteran	Amerika Serikat Singapura	Hongkong	Australia Jepang Selandia Baru Papua Niugini Thailand
Peralatan medis*	Thailand	Singapura	Australia Kanada Jepang Selandia Baru Papua Niugini Amerika Serikat
5. Alat dan teknologi informasi	Amerika Serikat	Kanada Jepang Singapura	Australia Hongkong Korea Selatan Selandia Baru Papua Niugini Taiwan

6.	Sektor energi	Australia Thailand Amerika Serikat	Singapura	Hongkong Jepang Selandia Baru Papua Niugini Taiwan
7.	Mainan anak-anak	Cina	Australia	Brunci Darussalam Indonesia Malaysia Papua Niugini Taiwan Thailand
8.	Barang perhiasan	Thailand Taiwan		Australia Kanada Hongkong Malaysia Selandia Baru Papua Niugini Singapura Amerika Serikat
9.	Kimia	Amerika Serikat Singapura Australia Hongkong	Kanada	Jepang Malaysia Selandia Baru Papua Niugini Thailand

Keterangan: \* Memiliki usulan yang berbeda dengan sejenisnya.  
Sumber: Kompas, 26 November 1997.

Di samping itu KTM menyerukan kepada para anggotanya untuk menangani sejumlah sektor lainnya, yaitu antara lain: (1) fasilitas liberalisasi perdagangan dan investasi; (2) dukungan pada proses perundingan di WTO; (3) kerja sama ekonomi teknis; (4) pembangunan di bidang infrastruktur; (5) pertumbuhan berkesinambungan yang memperhatikan lingkungan; (6) perhatian pada usaha skala kecil dan menengah; (7) peningkatan penggunaan teknologi; (8) pengembangan pasar modal; dan (9) peningkatan sumber daya manusia.

Dalam masalah keanggotaan APEC, KTM menyepakati masalah keanggotaan baru dalam tiga aspek, yaitu: (1) kriteria keanggotaan; (2) dalam jangka waktu berapa lama APEC menerima anggota baru; (3) negara mana saja yang bisa diterima.

KTM sepakat untuk menerima Vietnam dan Peru menjadi anggota APEC. Kedua negara

tersebut akan aktif dalam kegiatan APEC ke-6 yang akan berlangsung di Selandia Baru, 1998. Sedangkan calon anggota APEC lainnya masih dalam penelitian.

Di samping itu KTM juga membahas gejolak moneter di Asia Tenggara, dan merumuskan pembentukan fasilitas keuangan untuk membantu negara-negara yang terkena gejolak moneter, tidak hanya di Asia Timur tetapi juga di negara sekitarnya (*Kompas*, 24-11-1997).

Deklarasi KTM yang dipimpin bersama oleh Menlu Kanada, Lloyd Axworthy dan Menteri Perdagangan Internasional Kanada, Sergio Marchi sepakat: (1) mengembangkan cetak biru untuk modernisasi kepabeanan dan inisiatif lainnya dalam kerja sama kepabeanan APEC; (2) membangun jaringan internet untuk informasi bisnis, agar melangkah lebih maju untuk bisa bergabung de-

ngan standar internasional, meningkatkan transparansi untuk perlindungan hak intelektual, pengembangan berbagai cara untuk memperbaiki iklim investasi yang bisa dimasukkan segera ke dalam Rencana Aksi Individu (RAI); (3) menindaklanjuti pekerjaan penyelesaian sengketa/perselisihan dalam hubungan ekonomi, mengembangkan model kerja sama untuk bisa saling melihat program antara satu dengan lainnya, memperbaiki mobilitas pebisnis APEC, menindaklanjuti transparansi dalam pembelian barang-barang pemerintah; (4) bersedia bekerja untuk mewujudkan sebuah pusat informasi bagi masyarakat Asia Pasifik; (5) menyelesaikan daftar petunjuk tentang persiapan, mengadopsi dan mengkaji peraturan teknis; (6) mengerjakan kemungkinan pemberian informasi pada masyarakat umum tentang tarif yang berlaku di APEC dan menciptakan sistem intelegensi di bidang transportasi yang terintegrasi, penyediaan informasi pasar dan perdagangan untuk industri perikanan; (7) pengembangan sistem tender yang transparan, proses pengaturan bagi perusahaan pembangkit tenaga listrik, serta peningkatan promosi perdagangan dan investasi untuk kepentingan analisis informasi dan lain sebagainya; (8) menyera-gamkan sistem tarif secara bertahap, termasuk mengenai pemberian akses bagi instansi yang bertugas di bidang akreditasi; (9) mengembangkan kerja sama yang saling menguntungkan di bidang teknologi informasi; (10) meningkatkan peran penting dalam WTO (*World Trade Organization*) (*Kompas*, 26-11-1997).

## II. PERTEMUAN APEC KE-9

Pertemuan Informal Para Pemimpin Ekonomi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting/AELM*) atau KTT APEC V, berlangsung di Vancouver, Kanada tanggal 24-25 November 1997 dihadiri oleh para pemimpin ekonomi dari 18 negara, yaitu Presiden Soeharto, Presiden AS, *Bill Clinton*, PM Kanada, *Jean Cretien*, PM Jepang, *Ryutaro Hashimoto*, Presiden Cina,

*Jiang Zemin*, Presiden Korea Selatan, *Kim Young Sam*, Presiden Filipina, *Fidel Ramos*, PM Malaysia, *Mahathir Mohamad*, PM Singapura, *Goh Chok Tong*, PM Thailand, *Chuan Leekpai*, Sultan Brunei Darussalam, *Hassanal Bolkiah*, PM Australia, *John Howard*, PM Selandia Baru, *James Brendan Bolger*, PM Chile, *Eduardo Frei*, Presiden Meksiko, *Ernesto Zedillo Ponce de Leon*, PM Papua Niugini, *Bill Skate*, Kepala Eksekutif Hongkong SAR, *Tung Chee-wa*, Anggota Dewan Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Taiwan, *Khoo Chen-fu*.

Deklarasi pemimpin ekonomi APEC bertema *Connecting the APEC Community*, yang dibacakan oleh PM Kanada, *Jean Cretien* menyatakan sebagai berikut: (1) APEC tetap menempatkan Dana Moneter Internasional (IMF) sebagai lini terdepan penolong dalam mengatasi krisis keuangan, dan anggota APEC sepakat memberikan dana tambahan jika diperlukan. Para pemimpin APEC meminta kepada Menkeu APEC untuk bekerja sama dengan Bank Sentral untuk mempercepat hasil yang dicapai di Cebu, April 1997 tentang cara mengatasi gejolak moneter dan bekerja sama mengembangkan pasar uang dan bursa untuk memperlancar modal yang stabil dan lebih bebas; (2) menerima Rusia, Vietnam dan Peru menjadi anggota APEC dan berlaku secara efektif pada tahun 1998; (3) seruan agar negara anggota APEC terus memperbaiki Rencana Aksi Individu (RAI) setiap tahunnya; (4) pembahasan sembilan sektor komoditas akan dilanjutkan pada tahun 1998, khususnya soal penurunan tarif dan jadwal penurunannya. Pelaksanaan liberalisasi dini secara sukarela atas sembilan sektor itu, disepakati mulai berlaku efektif tahun 1999 mendatang; (5) pembukaan pasar akan membawa manfaat bagi dilanjutkannya liberalisasi perdagangan dan investasi. Kebijakan yang transparan dan hati-hati, khususnya ekonomi makro, kebijakan struktural, pengembangan sumber daya manusia dan peraturan sektor keuangan yang efektif merupakan kunci untuk memulihkan kestabilan keuangan sehingga akan mewujudkan potensi pertumbuhan

an ekonomi; (6) dengan mendorong keterkaitan komunitas APEC maka akan meningkatkan kemakmuran, kemajuan dan semangat kebersamaan APEC; (7) keputusan liberalisasi dini mempunyai arti mendasar bagi peningkatan liberalisasi di kawasan dan liberalisasi secara global; (8) menyetujui kesepakatan para menteri untuk meliberalisasi secara dini terhadap sembilan sektor yang akan ditindaklanjuti pada tahun 1998; (9) di antara forum multilateral dan regional, APEC merupakan pionir dalam hal pemberian kemudahan investasi dan perdagangan; (10) penurunan biaya, pengurangan birokrasi dan keterlambatan proses, peningkatan kualitas peraturan serta pengembangan standar dan keserasian akan menguntungkan para pelaku usaha kecil dan menengah; (11) cetak biru modernisasi kepabeanaan, yang menjadi langkah awal harmonisasi dan kemudahan proses kepabeanaan tahun 2000, merupakan model yang pantas diwujudkan; (12) para pemimpin APEC mendukung peran WTO dalam mendorong rezim perdagangan bebas. Untuk itu keterbukaan peraturan yang didasarkan pada sistem multilateral di bawah WTO, komitmen pada setiap kegiatan APEC yang sedang dalam proses berdasarkan asas keterbukaan regional (*open regionalism*) mempunyai arti penting; (13) partisipasi aktif anggota APEC dalam WTO merupakan kunci dalam melanjutkan sistem perdagangan bebas dan global; (14) kepuasan terhadap kepemimpinan APEC untuk menindaklanjuti persetujuan WTO tentang *Information Technology and Basic Telecommunication*; (15) menyambut baik kemajuan implementasi kerangka "Pengembangan dan Kerja Sama Ekonomi APEC" 1996; (16) menyetujui bahwa pasar bebas penting untuk mencapai tingkat penyerapan tenaga kerja; (17) pertumbuhan ekonomi Asia Pasifik yang tinggi pada dekade lalu memberikan dampak bagi pertumbuhan dan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan, dan perbaikan kualitas hidup, meskipun diiringi dengan munculnya tekanan struktural dan lingkungan; (18) menyambut baik upaya untuk mengintegrasikan semua instrumen APEC, yaitu liberalisasi, fasilitasi dan kerja

sama ekonomi dan teknis dalam menghadapi tantangan. Kemampuan APEC menjalankan model pembangunan yang baru akan menentukan sukses APEC mencapai pembangunan yang seimbang dan berkelanjutan; (19) dukungan negara-negara anggota APEC untuk melanjutkan liberalisasi perdagangan dan investasi merupakan hal yang sangat esensial dalam menghadapi tantangan ekonomi dunia; (20) menyambut baik keputusan para menteri untuk mengembangkan program kerja APEC yang lebih luas dalam mengakomodasikan semua dampak liberalisasi, termasuk dampak positif terhadap pertumbuhan dan kesempatan kerja, serta untuk membantu para anggota APEC dalam melakukan penyesuaian-penyesuaian; (21) pentingnya keikutsertaan infrastruktur kawasan dalam mendukung pembangunan ekonomi dan sosial guna meningkatkan kualitas hidup, khususnya dalam bidang *Sustainable Cities Program of Action*; (22) pertumbuhan yang cepat di daerah perkotaan telah menghasilkan berbagai hambatan, kendala pemasokan prasarana, kesehatan dan lingkungan. Untuk itu pemerintah perlu menjamin adanya infrastruktur bagi warganya baik yang ada di desa maupun di kota; (23) untuk membuat sebuah keputusan tentang pembangunan infrastruktur kawasan, pemerintah dan pebisnis harus bekerja sama dan menjamin adanya kestabilan sektor keuangan dalam jangka panjang; (24) memerintahkan kepada para menteri untuk menyusun agenda APEC tentang *Science and Technology Industry Cooperation* menjelang abad 21; (25) memberikan komitmen untuk menjamin bahwa APEC tetap memberikan respons terhadap pemikiran-pemikiran yang berasal dari masyarakat (*Kompas*, 27-11-1997).

Sementara itu dalam pernyataan terpisah dengan judul *The Vancouver Framework for Enhanced Public-Private Partnerships in Infrastructure Development*, para pemimpin APEC menyatakan: (1) pentingnya mempermudah swasta untuk berpartisipasi membangun infrastruktur di kawasan ini guna mendukung tercapainya sasaran pertumbuhan

an dan pembangunan secara keseluruhan; (2) para menteri APEC agar mengambil langkah-langkah penting untuk memperbarui isi deklarasi; (3) menegaskan kembali prinsip-prinsip sukarela untuk mempermudah keikutsertaan swasta, yaitu keinginan pemerintah membangun dan memelihara kebijakan ekonomi yang hati-hati. Di samping itu perlu membangun stabilitas dan transparansi aspek hukum, kerangka kerja dan sistem peraturan untuk memberikan perlindungan terhadap investor; (4) mengambil kebijakan-kebijakan sektoral yang baik, yang dapat diterapkan secara kompetitif, dan efisien. Pentingnya meningkatkan ketersediaan dana jangka panjang yang dibutuhkan untuk investasi infrastruktur dengan berupaya memperluas dan memperdalam sektor keuangan domestik dan pasar modal; (5) agar menteri keuangan APEC mengajak lembaga keuangan multilateral guna menjembatani dan memberikan dukungan kepada swasta di bidang infrastruktur. Untuk itu kebijakan kerangka kerja melalui bantuan teknis, mempermudah aliran modal swasta, dan dukungan pendanaan secara langsung perlu ditingkatkan; (6) mengembangkan inovasi mekanisme pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan proyek infrastruktur jangka panjang; (7) mendorong menteri keuangan APEC untuk mengimplementasikan Kesepakatan Manila April 1997, untuk bekerja sama dengan lembaga keuangan multilateral dan swasta dalam mengembangkan sektor keuangan domestik dan pasar modal; (8) menyambut baik kerja sama saling menguntungkan yang ditandatangani lembaga kredit ekspor dan lembaga pembiayaan ekspor. Kerja sama ini akan lebih menarik swasta menanamkan modalnya dari satu proyek ke proyek infrastruktur lainnya; (9) peningkatan kapasitas anggota APEC menjadi kunci percepatan pembangunan ekonomi, khususnya ketersediaan infrastruktur yang didukung oleh swasta. Untuk itu aplikasi pemerintah dalam setiap tahap perencanaan, pembangunan, manajemen infrastruktur sangat dibutuhkan; (10) untuk memajukan kapasitas domestik diperlukan penyesuaian keahlian swasta dan pe-

ngertian pendekatan komersial investasi infrastruktur, peningkatan kerja sama teknologi, termasuk melalui kerja sama swasta-swasta dan publik-swasta; (11) pentingnya informasi dalam mendukung sektor swasta, khususnya bagi usaha kecil dan menengah dalam proyek infrastruktur. Untuk itu para pemimpin APEC menugaskan menteri-menterinya untuk meningkatkan penyediaan informasi tentang investasi yang dapat dijangkau perusahaan secara luas, termasuk usaha kecil-menengah (*Kompas*, 27-11-1997).

### III. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN ASEAN

Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN (*ASEAN Finance Minister Meeting/AFMM*) pertama dengan enam negara mitra dialog, Amerika Serikat, Cina, Jepang, Australia, Hongkong, Korea Selatan dengan Direktur Pelaksana IMF (Dana Moneter Internasional), Michel Camdessus berlangsung di Kuala Lumpur, Malaysia tanggal 1-2 Desember 1997 guna membahas masalah krisis moneter yang melanda kawasan Asia.

Agenda pertemuan juga membahas masalah pembentukan Dana ASEAN (*ASEAN Fund*), yang dimaksudkan untuk memulihkan kondisi suatu negara yang dilanda krisis kepercayaan terhadap mata uang. Apabila suatu negara telah mendapat bantuan IMF, namun belum cukup untuk mengembalikan kepercayaan, maka negara tersebut dapat memanfaatkan fasilitas Dana ASEAN. Dana ASEAN merupakan dana tambahan dari dana IMF. Oleh karena itu dana tersebut tidak boleh digunakan untuk menalangi hutang swasta. Di samping itu Dana ASEAN sangat diperlukan sebagai dana penyangga. Fasilitas dana dari IMF sangat dibutuhkan dalam situasi darurat untuk mengatasi krisis neraca pembayaran dari suatu negara (*Suara Pembaruan*, 3-12-1997).

Direktur Pelaksana IMF Michel Camdessus mengatakan, IMF mendukung pemben-

tukan Dana ASEAN sebagaimana diusulkan oleh para Menkeu ASEAN, namun pelaksanaannya membutuhkan waktu yang panjang sebab menyangkut masalah pembenahan fundamental ekonomi suatu negara dalam memulihkan kepercayaan para investor.

Pernyataan bersama Menkeu ASEAN mengatakan sebagai berikut: (1) berkaitan dengan krisis moneter Asia Tenggara: (a) menekankan perlunya paket kebijakan menyeluruh untuk mengatasi masalah globalisasi; (b) menekankan perlunya menjaga kondisi ekonomi yang sehat dan kebijakan keuangan yang konsisten mengingat pasar akan mempertimbangkan faktor prospek pertumbuhan dalam bisnis; (c) menyetujui upaya kerja sama untuk mendefinisikan kembali kriteria kebijakan yang sehat dan menekankan semakin pentingnya peran swasta seiring dengan proses liberalisasi; (d) menyetujui inisiatif Kesepakatan Manila April 1997 dan menyetujui penerapannya untuk konteks ASEAN: untuk mengarah pada keamanan regional dan kerja sama teknis untuk mendukung langkah-langkah IMF dan mendukung kerja sama keuangan yang diusulkan sebagai suplemen dana IMF; (2) berkaitan dengan peningkatan transparansi pasar uang para Menkeu: (a) mendiskusikan pentingnya upaya kerja sama ekonomi dan kerja sama teknis untuk meningkatkan transparansi di pasar uang melalui keterbukaan dan memperkuat standar kehati-hatian di pasar uang; (b) menyadari manfaat globalisasi dan integrasi pasar uang. Namun demikian fluktuasi tajam dari pasar uang pada jangka pendek akan menciptakan ketidakstabilan ekonomi; (c) ketidakstabilan ekonomi tidak akan mengurangi komitmen ASEAN dalam mengupayakan liberalisasi pasar uang; (d) menyetujui bahwa upaya ke arah pemerintahan dan kebijakan yang sehat, konsisten dan transparan serta transparansi pasar uang perlu diterapkan secara global; (e) menyambut baik penyelidikan yang sedang dilakukan oleh IMF mengenai struktur pasar uang global serta struktur aliran dana jangka pendek termasuk metode kerja *hedged fund* beserta dampaknya bagi ak-

tivitas pasar serta dampak teknologi pada aliran dana; (f) mendesak IMF untuk melakukan satu analisis mendalam mengenai struktur pasar uang global dan aliran dana jangka pendek; (3) berkaitan dengan kerja sama pembiayaan: (a) mengingatkan kembali bahwa para Menkeu telah mengajukan proposal kesepakatan pembiayaan bersama ASEAN di Thailand Maret 1997 lalu dan setuju membentuk dana kerja sama sebagai suplemen dana IMF guna mengatasi krisis; (b) setuju bahwa para peserta dapat menyediakan bantuan dana tambahan di luar dana IMF untuk negara yang dilanda krisis; (c) setuju bahwa negara-negara ASEAN saling membantu di antara negara anggota; (d) pentingnya tindakan bagi anggota yang mengalami krisis keuangan dan menyepakati *swap* yang habis masa berlakunya untuk diperbarui lagi; (4) berkaitan dengan pengawasan regional: (a) menekankan kembali komitmen terhadap fundamental ekonomi yang sehat dan memperkuat sektor keuangan untuk menghindari risiko tiba-tiba yang mendatangkan krisis; (b) meningkatkan saling ketergantungan dan integrasi ekonomi di antara anggota ASEAN dan setuju untuk saling memberikan informasi secara teratur; (c) menyetujui pembentukan sekretariat tetap untuk saling menukar informasi di antara anggota ASEAN. Untuk itu Filipina diminta mencari bantuan kepada Bank Pembangunan Asia (ADB) guna pembuatan kerangka pembentukan sekretariat bersama tersebut; (5) berkaitan dengan liberalisasi jasa keuangan: ASEAN tetap konsisten pada proses liberalisasi dan akan mengajukan berbagai usulan sebelum batas waktu penutupan perundingan tentang Kesepakatan Umum Jasa dan Perdagangan di WTO; (6) berkaitan dengan prospek dan kinerja ekonomi makro ASEAN: (a) disepakati bahwa pada beberapa negara ASEAN, pertumbuhan ekonomi akan melamban. Sementara pada sejumlah negara ASEAN lainnya pertumbuhan tersebut lebih moderat; (b) percaya bahwa situasi ekonomi dan krisis keuangan akan pulih kembali apabila negara-negara ASEAN mengambil kebijakan yang tepat dan mengambil langkah-langkah penye-

suaian yang tegas (*Bisnis Indonesia*, 2-12-1997).

Dalam pertemuan Menkeu ASEAN dengan Direktur Pelaksana IMF, Menkeu ASEAN mendesak agar anggota IMF menyediakan fasilitas pinjaman cepat cair, yang dibutuhkan oleh negara-negara yang sedang dilanda krisis moneter.

Sementara itu dalam pertemuan antara Menkeu ASEAN dengan enam negara mitra dialognya, dikatakan perlunya perbaikan neraca pembayaran untuk mengatasi krisis keuangan serta mengembalikan kepercayaan. Untuk itu kebijakan lebih difokuskan pada pengembangan pasar dan memperbaiki sistem keuangan dengan meningkatkan pengawasan serta meliberalisasi sektor keuangan dan jasa sebelum batas waktu negosiasi organisasi perdagangan dunia (WTO). Liberalisasi keuangan diharapkan dapat memperkuat sektor finansial (*Suara Pembaruan*, 3-12-1997).

Kesepakatan Menkeu ASEAN dengan enam negara mitra dialognya menyatakan: (1) mempercepat implementasi Kerangka Kerja Sama Manila tentang langkah-langkah konstruktif terhadap stabilitas keuangan di kawasan; (2) mendukung langkah-langkah penguatan sumber keuangan dan kapabilitas kelembagaan IMF, Bank Dunia, serta Bank Pembangunan Asia berdasarkan pengaturan lembaga internasional; (3) diperlukannya keseimbangan pada penguatan sistem keuangan domestik dalam mengatasi krisis keuangan akhir-akhir ini; (4) mendukung prakarsa mobilisasi sumber-sumber sektor swasta berdasarkan intermediasi Lembaga Keuangan Internasional; (5) perlunya mendorong koordinasi supervisi dan regulasi tentang kehati-hatian bagi sektor swasta berkaitan dengan isu-isu di tahun mendatang (*Suara Karya*, 3-12-1997).

Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN (AFMM) kedua berlangsung di Jakarta tanggal 28 Februari 1998 dihadiri oleh Menkeu Mar'ie Muhammad, Menkeu Malaysia, Dato Seri Anwar Ibrahim, Menkeu Singapura,

Richard Hu Tsu Tau, Menkeu Filipina, Salvador Enriques Jr., Menkeu Thailand, Tarrin Nimmanahaeminda, Wakil Menkeu Brunei Darussalam, Pehin Dato Ahmad Wally Skiner, Menkeu Vietnam, Nguyen Sin Hung, Menkeu Myanmar, U Khin Maung Thein, Wakil Menkeu Laos, Yao Phonevantha, dan Sekjen ASEAN Rudolfo C. Soverino Jr. untuk membahas krisis mata uang ASEAN dan masalah-masalah keuangan lainnya guna mengatasi krisis ekonomi di kawasan Asia Tenggara.

Pernyataan bersama Menkeu ASEAN adalah sebagai berikut: (1) mendesak IMF untuk segera mengoperasikan dana bantuannya kepada negara-negara ASEAN; (2) membuka diri untuk melakukan reformasi struktural dan keuangan untuk memperkuat ekonomi negara-negara di kawasan Asia Tenggara; (3) negara-negara ASEAN akan membuat ekonomi mereka lebih kompetitif dan sistem finansial yang lebih kuat; (4) mendesak negara-negara G7 untuk mendorong bank-bank mereka bersedia memberikan bantuan kredit kepada negara-negara ASEAN; (5) meminta kepada lembaga-lembaga internasional agar mendukung program-program mereka dan memberikan perlindungan terhadap masyarakat miskin, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan, termasuk mata pencaharian; (6) perlunya melaksanakan perjanjian keamanan pangan di antara negara-negara ASEAN untuk menghindari kekurangan bahan pokok; (7) mendukung penggunaan mata uang regional untuk meningkatkan perdagangan intra-ASEAN; (8) menindaklanjuti implementasi kesepakatan Manila April 1997; (9) menyetujui mekanisme pengawasan antarnegara ASEAN dalam kerangka program IMF dan Bank Pembangunan Asia (ADB); (10) menyetujui pembentukan sekretariat untuk mengefektifkan pengawasan bersama. Sekretariat pengawasan akan didasarkan pada ADB; (11) krisis keuangan yang melanda negara-negara di kawasan ASEAN sifatnya jangka pendek dan jangka panjang; (12) ASEAN dapat mengatasi krisis keuangan ini dengan memperkuat ekonomi yang fundamental; (13) suku bunga di kawasan ASEAN merupakan suku bunga

yang tertinggi di dunia, demikian juga angka inflasinya. Maka perlu diatur agar posisinya lebih *managable*; (14) pertemuan Menkeu ASEAN ketiga akan berlangsung di Vietnam tahun depan (*Suara Pembaruan*, 1-3-1998); (15) mempertegas komitmen untuk mempercepat realisasi pemberlakuan kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA) 2003. Di samping itu mengharapkan realisasi kerja sama di sektor jasa (AFAS), industri (AICO) dan investasi (AIA) secepatnya (*Republika*, 1-3-1998).

#### IV. KTT INFORMAL ASEAN

KTT Informal ke-2 berlangsung di Kuala Lumpur, Malaysia tanggal 15-16 Desember 1997 dihadiri oleh PM Malaysia, *Mahathir Mohamad*, PM Singapura, *Goh Chok Tong*, PM Thailand, *Chuan Leekpai*, Presiden Filipina, *Fidel Ramos*, Sultan Brunei Darussalam, *Sultan Hassanah Bolkiah*, Menlu *Ali Alatas* mewakili Presiden Soeharto, PM Vietnam, *Phan Van Khai*, PM Laos, *Khamtay Siphandone*, PM Myanmar, *Than Shwe*. Selain KTT Informal antarnegara anggota ASEAN, dilakukan juga KTT antara ASEAN dengan Cina, Jepang dan Korea Selatan dengan formasi 9 plus 3. Hadir dari Asia Timur adalah Presiden Cina, *Jiang Zemin*, PM Jepang, *Ryutaro Hashimoto* dan PM Korea Selatan, *Koh Kun*.

KTT Informal tidak mempunyai agenda khusus, karena bersifat informal. Para pemimpin ASEAN membahas beberapa isu penting yang dikategorikan sebagai masalah-masalah ASEAN, yaitu: (1) Visi ASEAN 2020; (2) pendirian yayasan ASEAN; (3) upaya mengatasi krisis keuangan di Asia Tenggara; dan (4) masalah keamanan.

Dalam akhir pembicaraan sembilan pemimpin ASEAN sepakat: (1) menggalang persatuan dalam menghadapi krisis keuangan yang melanda negara-negara anggota ASEAN; (2) menyerukan kepada negara-negara donor, seperti AS, Jepang, Uni Eropa dan lembaga-lembaga keuangan internasional

untuk melakukan tindakan bersama dalam menangani krisis keuangan tersebut; (3) meskipun fundamental ekonomi terus dikoreksi dan diperbaiki melalui dukungan dan saran dari Dana Moneter Internasional (IMF), kenyataannya depresiasi mata uang terus berlangsung tanpa dapat dikendalikan sehingga menimbulkan kemunduran di bidang ekonomi, bisnis dan kemakmuran rakyat; (4) bantuan dana dari IMF tidak bisa mengganti kerugian akibat krisis keuangan akhir-akhir ini dan tidak bisa digunakan untuk mengatasi hutang pemerintah dan swasta yang diperoleh sebelum terjadi krisis. Untuk itu IMF perlu meninjau kembali strateginya dalam memberikan bantuan dana; (5) meningkatkan dan memperluas perdagangan intra-ASEAN dalam mengatasi krisis keuangan akhir-akhir ini. Untuk itu para pejabat diminta melakukan studi mengenai cara-cara pembayaran, di luar penggunaan dollar AS, yang dapat membantu para anggota ASEAN tanpa harus mengganggu cadangan devisa masing-masing. Di samping itu juga harus menghasilkan cara agar ASEAN dapat menggunakan kemampuan sumber dayanya sendiri secara optimal; (6) mempercepat implementasi AFTA dan Kawasan Investasi ASEAN; (7) mendukung kesepakatan para Menkeu ASEAN untuk mengimplementasikan *Manila Framework* untuk meningkatkan pengawasan regional, kerja sama teknik dan ekonomi serta mendukung langkah-langkah untuk memperkuat kemampuan IMF dalam merespons krisis keuangan; (8) mendukung komitmen Menkeu ASEAN untuk menjamin fundamental ekonomi yang baik dan memperkuat sektor finansial. Untuk itu mereka mendukung pembentukan komisi pengembangan mekanisme pengawasan regional yang menekankan upaya preventif sebagai akibat dari adanya krisis; (9) pentingnya seruan Menkeu ASEAN kepada IMF untuk melakukan analisis struktur pasar finansial global dan arus modal jangka pendek, termasuk studi praktek-praktek *hedging* dan dampaknya terhadap kegiatan pasar uang; (10) pentingnya transparansi dalam arus modal untuk menjamin peningkatan efisiensi dalam

memfungsikan ekonomi dan pasar uang (*Kompas*, 16-12-1997).

Selain kesepakatan tersebut di atas, dalam dokumen yang disebut Visi ASEAN 2020, sembilan pemimpin ASEAN juga sepakat mendirikan Yayasan ASEAN dan menggalang kerja sama yang lebih konkret dalam membangun negara-negara di lembah Mekong. Dokumen itu mencakup seluruh aspek yang ingin dicapai bangsa-bangsa Asia Tenggara dalam memasuki abad ke-21, baik dalam sektor politik, ekonomi, sosial maupun budaya.

Yayasan ASEAN yang merupakan gagasan Presiden Soeharto, didirikan untuk mengembangkan program pertukaran dan persahabatan dalam rangka pengembangan sumber daya manusia. Bersamaan dengan pendirian yayasan ASEAN itu, para anggota ASEAN memberikan komitmen dalam kontribusi dana. Indonesia dan Brunei Darussalam, masing-masing akan menyediakan 1 juta dollar AS. Thailand, Filipina, Singapura dan Myanmar, masing-masing 500.000 dollar AS. Vietnam dan Laos, masing-masing 100.000 dollar AS, sedangkan Malaysia 1,5 juta ringgit.

Bagi pembangunan di lembah Mekong, para kepala pemerintahan sepakat mendirikan konsorsium untuk membangun hubungan transportasi kereta api antara Singapura dan Kunming (Cina), melalui negara-negara anggota ASEAN. Meskipun Indonesia dan Filipina tidak berlokasi di sekitar Mekong, namun bersedia untuk mengembangkan ekonomi antarkedua kawasan.

Di samping dua kesepakatan tersebut di atas KTT juga ditandai dengan penandatanganan para menteri ekonomi terhadap protokol untuk melaksanakan paket awal komitmen-komitmen berdasarkan perjanjian ASEAN mengenai Jasa (*Kompas*, 16-12-1997).

Dalam KTT Informal ASEAN dengan Cina, Jepang dan Korea Selatan memunculkan gagasan untuk tidak menggunakan dollar AS sebagai alat transaksi antaranggota or-

ganisasi kerja sama Asia Tenggara. Cina dan Korea Selatan sepakat untuk menggunakan mata uang masing-masing sebagai alat pembayaran perdagangan dengan ASEAN guna menekan semakin menguatnya dollar AS. Sedangkan Jepang tidak memberikan komentarnya mengenai hal ini.

PM Jepang *Ryutaro Hashimoto* mengatakan, kehadiran pasukan AS di Asia, dan kedekatan hubungan antara Jepang dengan Cina mempunyai arti penting dalam mengembangkan masalah keamanan regional. Dalam pernyataan bersama antara ASEAN dengan Jepang, kedua belah pihak mengakui pentingnya untuk mengadakan dialog politik dan keamanan, serta hubungan dalam mengembangkan perdamaian dan stabilitas regional. Di samping itu ditekankan perlunya kedua belah pihak untuk mengintensifkan kerja sama di Forum Regional ASEAN (ARF) (*Republika*, 17-12-1997).

Presiden Cina *Jiang Zemin* mengatakan, Cina akan menjadi negara tetangga yang baik bagi ASEAN. Untuk itu Cina tidak akan menjadi sebuah hegemoni, melainkan akan menjadi kekuatan dalam menjaga perdamaian dan stabilitas regional dan global. Di samping itu Cina tidak akan memperburuk kondisi perekonomian negara-negara ASEAN dengan melakukan devaluasi terhadap mata uangnya. Langkah devaluasi terhadap yuan akan merupakan ancaman bagi ASEAN, dan akan membuat ekspor Cina relatif lebih murah.

Sementara itu Deputy PM dan Menlu Cina *Qian Qichen* mengatakan bahwa krisis moneter yang terjadi di Asia Tenggara ini memperlihatkan bahwa keamanan ekonomi merupakan komponen penting bagi stabilitas dan pembangunan. Untuk mempertahankan tatanan ekonomi dan stabilitas tersebut diperlukan rezim manajemen ekonomi makro dan sistem finansial yang sehat. Di samping itu kerja sama finansial regional dan global yang lebih luas, usaha-usaha bersama untuk mencegah serangan spekulasi melalui uang panas internasional, dan

menciptakan lingkungan ekonomi eksternal yang stabil dan aman. Selanjutnya ia mengatakan, Cina mendesak negara-negara di Asia untuk meningkatkan kerja sama dan keterbukaan di bidang ekonomi yang saling menguntungkan, menyingkirkan kebijakan yang tidak adil dan diskriminatif di bidang kerja sama perdagangan dan ekonomi serta mempersempit jurang pembangunan antarbangsa (*Kompas*, 14-12-1997).

Masalah Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan juga muncul dalam pembicaraan KTT. Delegasi Cina, Vietnam dan Filipina bertekad untuk mempertahankan *status quo* atas Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan. Sementara negara-negara pengklaim lainnya, seperti Brunei Darussalam, Malaysia dan Taiwan mengupayakan cara-cara untuk menyelesaikan sengketa (*Republika*, 17-12-1997).

## V. LOKAKARYA PENGELOLAAN POTENSI LAUT CINA SELATAN

Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan ke-8 berlangsung di Pacet, Bogor tanggal 3-5 Desember 1997 dihadiri oleh lebih 100 peserta negara-negara pengklaim LCS, seperti Cina, Vietnam, Taiwan, Filipina, Malaysia dan Brunei Darussalam. Hadir pula partisipan dari Indonesia, Australia, Singapura, Thailand, Laos, Kamboja dan Kanada sebagai penyandang dana.

Pada pembukaan lokakarya Menlu *Ali Alatas* mengatakan, sudah waktunya kerja sama di Laut Cina Selatan (LCS) dilaksanakan sehingga akan melahirkan perdamaian dan penyelesaian konflik di LCS. Di sam-

ping itu negara-negara pengklaim di LCS diharapkan tidak menggunakan kekuatan senjata dalam penyelesaian pertikaian melainkan menahan diri dan terlibat secara konstruktif dalam dialog satu sama lain yang saling menguntungkan.

Sementara itu *Hasjim Djalal* mengatakan bahwa masalah pendanaan proyek-proyek kerja sama masih dalam pembahasan. Sejauh ini Indonesia dan Brunei Darussalam sudah memberikan sumbangan dana. Sedangkan negara-negara lain yang akan memberikan dana adalah Amerika Serikat, Australia, Jepang, Uni Eropa dan UNDP.

Pada akhir pertemuan para peserta lokakarya sepakat untuk melakukan penelitian keanekaragaman hayati, studi pasang surut dan perubahan permukaan air laut dalam konteks perubahan iklim global dan penyusunan basis data serta jaringan informasi di antara para ilmuwan.

Masalah membangun saling percaya (CBM) yang merupakan salah satu agenda dalam lokakarya tidak dibahas secara tuntas. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya waktu. Oleh karena itu pembahasan masalah CBM akan dilanjutkan pada pertemuan tahun 1998. Sejauh ini lokakarya telah membahas masalah yang berkaitan dengan CBM seperti keinginan dari beberapa peserta lokakarya dalam rangka untuk tidak meningkatkan kehadiran militer di kawasan LCS. Pembahasan masalah CBM mendapat tanggapan dari Cina, sebab dikhawatirkan akan menyangkut masalah kedaulatan dan militer. Cina menganggap bahwa pembahasan masalah ini lebih tepat dibahas dalam forum-forum ARF atau dialog ASEAN-Cina (*Kompas*, 6-12-1997).

## Para Penulis

---

- **Faustinus Andrea.**  
Staf peneliti CSIS sejak 1990. Sarjana Hukum Internasional, Universitas Tujuh Belas Agustus, Semarang, 1987.
- **Kusnanto Anggoro.**  
Staf analis Departemen Hubungan Internasional CSIS, sejak 1986. Sarjana Muda Elektronika, Institut Teknologi Bandung (1981); Sarjana Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Jakarta (1985); Ph.D Soviet Studies, University of Glasgow, Inggris (1994).
- **Nurdjaman Arsjad.**  
Sarjana Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (1964), dan mengikuti "professional and advanced training in public finance" di Berlin Barat (1975). Mantan Sekretaris Institut Ilmu Keuangan Departemen Keuangan (1970-1981) dan pernah berpartisipasi sebagai Staf CSIS (1976-1978). Sekarang menjadi Widyaiswara (dosen) pada Departemen Keuangan dan pada beberapa perguruan tinggi swasta.
- **Babari.**  
Staf peneliti Departemen Sosial Budaya CSIS (1979-1998). Sarjana Pendidikan, Jurusan Sejarah, IKIP Negeri, Malang (1978).
- **N.T. Budi Harjanto.**  
Staf peneliti Departemen Politik CSIS sejak 1996. Lulus dari Fisipol Universitas Gadjah Mada pada tahun 1996.
- **Daed Joesoef.**  
Ketua Dewan Direktur CSIS sejak 1971. Sarjana Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta (1959); Docteur d'Université, Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Paris (1969); Docteur d'Etat, Keuangan Internasional dan Hubungan Internasional, Université Pluridisciplinaires de Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, Perancis (1973).
- **João Mariano Saldanha.**  
Visiting Scholar, Harvard University, Peneliti CSIS, Jakarta, sejak 1994. Penulis buku *Ekonomi Politik Pembangunan Timor Timur* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994) dan Volume Editor, *Anthology on the Political Economy of East Timor* (Darwin, Australia: Northern Territory University Print, 1995).

*Naskah*

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

*Langganan*

Harga pengganti ongkos cetak Rp 7.500,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

*Alamat*

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160  
Telepon: (021) 3865532; Fax: (021) 3847517; 3809641.